

**PELAKSANAAN PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN
TANAH HAK GUNA BANGUNAN YANG DITERLANTARKAN
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
DENGAN BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
DAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2010**

A. Latar belakang masalah

Tanah adalah permukaan bumi dengan segala kandungan atau bahan yang ada di dalamnya. Tanah merupakan sumber daya yang penting bagi adanya kegiatan pembangunan. Di sisi lain tanah juga merupakan sumber daya yang sangat dibutuhkan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Agar dapat mendatangkan kemakmuran dan memenuhi semua bidang kebutuhan kehidupan manusia maka tanah harus diusahakan, diolah dan dipergunakan sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya.

Kebijaksanaan pembangunan bidang pertanahan di Indonesia bersumber pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini menjadi landasan filosofi bagi pemerintah dalam rangka pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) dan mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang dituangkan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. (selanjutnya disebut UUPA).

Pasal 16 UUPA mengatur macam-macam hak atas tanah yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka hutan, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan UU serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA. Salah satu macam hak atas tanah yaitu hak guna bangunan.

Pasal 35 UUPA mendefinisikan hak guna bangunan sebagai hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Pasal 36 UUPA mengatur mengenai subyek hukum yang dapat mempunyai hak guna bangunan yaitu :

1. Warga Negara Indonesia
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 36 (1) UUPA).

Hak guna bangunan mempunyai sifat dan ciri-ciri yaitu wajib didaftarkan, dapat beralih, dapat dialihkan, jangka waktunya terbatas, dapat dilepaskan oleh pemilik hak guna bangunan sehingga menjadi tanah negara atau apabila di atas tanah hak milik maka hapusnya hak guna bangunan mengakibatkan tanah kembali dalam penguasaan pemegang hak milik,

hapusnya hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang hak pengelolaan.

Selain UUPA juga terdapat peraturan pemerintah (PP) yang mengatur mengenai hak guna bangunan yaitu PP No. 40 Tahun 1996. Kewajiban pemegang hak guna bangunan berdasarkan Pasal 30 PP tersebut adalah membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya, memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup, menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada Negara, pemegang hak pengelolaan dan pemegang hak milik sesudah hak guna bangunan itu habis, menyerahkan sertifikat hak guna bangunan yang telah habis kepada Kepala Kantor Pertanahan. Pasal 35 dalam PP tersebut menyebutkan bahwa salah satu penyebab hapusnya hak guna bangunan adalah karena tanahnya diterlantarkan.

Berdasarkan Pasal 40 UUPA jo PP No. 40 Tahun 1996, hak guna bangunan dapat habis karena tanahnya diterlantarkan. Pasal 35 PP No. 40 Tahun 1996 merupakan penjabaran dari Pasal 40 UUPA tentang hapusnya hak guna bangunan. Hapusnya hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak pengelolaan. Hapusnya hak guna bangunan atas tanah hak milik mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang hak milik.

Tanah terlantar akan mengganggu jalannya pembangunan mengingat persediaan tanah yang semakin terbatas dan kebutuhan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat, selain itu keberadaan tanah terlantar akan menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh yang mengurangi keindahan serta mengurangi efisiensi penggunaan tanah dan dapat menyebabkan masalah-masalah sosial yang tidak dikehendaki.¹ Di samping itu keberadaan tanah terlantar akan mengurangi arti dan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial.

Berkaitan dengan tanah terlantar di Indonesia maka pemerintah telah menetapkan peraturan mengenai upaya bagi penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yaitu Peraturan-Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Pemerintah ini dikeluarkan karena dilatarbelakangi semakin banyaknya jumlah tanah terlantar di Indonesia dan peraturan pemerintah sebelumnya yaitu PP No. 36 Tahun 1998 sudah tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Mengenai pengertian tanah terlantar tidak disebutkan di dalam PP No. 11 Tahun 2010, oleh karena itu mengacu pada PP yang lama yaitu PP No. 36 Tahun 1998, yang menentukan bahwa tanah terlantar diartikan sebagai 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. Meskipun PP No.1

¹ Suharningsih,2009, Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep menuju Penertiban,hal.88

Tahun 2010 tidak menyebutkan pengertian tanah terlantar, namun disebutkan mengenai obyek dari tanah terlantar.

Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010 menentukan bahwa :

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.

Berdasarkan penjelasan dari pasal tersebut maka tanah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan dinyatakan sebagai tanah terlantar 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 terlantar apabila tanahnya tidak dimohonkan hak, tidak diusahakan, tidak dipergunakan sesuai sifat dan tujuan haknya, 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 berwenang².

Berdasarkan Pasal 4 PP No. 11 Tahun 2010 identifikasi tanah terlantar dilakukan terhadap tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar oleh kepala kantor wilayah. Identifikasi dan penelitian tersebut dilaksanakan oleh panitia yang keanggotaannya terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala BPN RI.

² A.P Parlindungan, 1990, Berakhirnya HAT menurut system UUPA hal.120

Identifikasi tersebut dilaksanakan terhitung mulai tiga tahun sejak diterbitkan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, atau sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang. Adapun identifikasinya meliputi nama dan alamat pemegang hak, letak tanah, luas tanah, status hak serta keadaan yang mengakibatkan tanahnya menjadi terlantar. Setelah semuanya dilakukan maka panitia membuat laporan hasil identifikasi dan penelitian serta melaporkannya kepada Kepala Kantor Wilayah akan memberikan peringatan tertulis sebanyak tiga kali dengan jangka waktu satu bulan agar tanah tersebut segera digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya. Apabila pemegang hak tetap tidak melaksanakan peringatan tersebut maka Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala BPN RI untuk menetapkan tanah tersebut sebagai tanah terlantar.

Berdasarkan data dari Kantor Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta diketahui bahwa terdapat tanah hak guna bangunan yang diindikasikan sebagai tanah terlantar di Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan masalah

1. Bagaimanakah pelaksanaan penertiban tanah terlantar di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat pelaksanaan penertiban tanah terlantar di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penertiban tanah terlantar di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan penertiban tanah terlantar di Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu ;

1. Bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum pertanahan;
2. Bagi pemerintah pada umumnya dan bagi kantor pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Bagi masyarakat pada umumnya dan pemegang hak guna bangunan atas tanah yang tanahnya terindikasi sebagai tanah terlantar.

E. Keaslian penelitian

Sepengetahuan penulis, penelitian dengan judul “Pelaksanaan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Hak Guna Bangunan yang Diterlantarkan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010” ini belum pernah diteliti di Daerah Istimewa Yogyakarta.

F. Batasan konsep

1. Penertiban menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses, perbuatan, cara untuk menjadikan tertib.

2. Pendayagunaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengusahaan agar mampu mendatangkan hasil dan manfaat, pengusahaan agar mampu menjalankan tugas dengan baik.
3. Tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA yaitu permukaan bumi yang disebut tanah yang dalam penggunaannya meliputi juga tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar hal itu diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut.
4. Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 35 ayat (1) UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
5. Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

G. Metode penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum, mempelajari kasus yang bersangkutan di suatu tempat dan membahas tinjauan yuridis terhadap pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah hak guna bangunan yang ditelantarkan di Daerah

Istimewa Yogyakarta dengan berlakunya UUPA dan PP No.11 Tahun 2010.

2. Sumber data

a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari penelitian lapangan.

b. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer (yang meliputi peraturan perundang-undangan, putusan hakim) dan bahan hukum sekunder (yang meliputi pendapat hukum, buku, hasil penelitian yang diteliti sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA, PP No. 40 Tahun 1996, PP No. 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan pendayagunaan Tanah terlantar, dokumen-dokumen, surat kabar, tabloid, majalah dan artikel-artikel.

c. Data tersier

Data tersier memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

3. Metode pengumpulan data

Berdasarkan jenis penelitian yang merupakan penelitian empiris maka untuk memperoleh data yang mendukung kegiatan pengumpulan data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah dengan cara :

a. Studi kepustakaan adalah membandingkan peraturan-peraturan, ketentuan-ketentuan, dan buku referensi, serta data yang diperoleh mengenai pelaksanaan mediasi dalam penanganan perkara warisan,

kemudian dianalisis secara kualitatif yang akan memberikan gambaran menyeluruh tentang aspek hukum yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti³.

- b. Studi lapangan yaitu mengumpulkan data yang diambil langsung dari lokasi penelitian.

Pedoman yang dilakukan secara tertulis yaitu wawancara langsung dengan narasumber. Wawancara yaitu mengumpulkan data dengan cara mengadakan tanya jawab langsung mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penelitian ini. Wawancara dilakukan untuk mendapatkan keterangan secara lisan dari pihak yang dianggap mampu memberikan keterangan secara langsung yang berhubungan dengan data-data sekunder yang telah diperoleh.

4. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian di Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari empat kabupaten dan satu kota. Dari empat kabupaten dan satu kota tersebut diambil satu kabupaten dan satu kota secara purposive sampling yaitu Kabupaten Kulonprogo dan Kota Yogyakarta karena berdasarkan data yang didapat dari hasil pra penelitian yang dilakukan di kantor pertanahan diketahui bahwa terdapat tanah yang diindikasikan sebagai terlantar di Kabupaten Kulonprogo dan Kota Yogyakarta.

³ Meleong, 1990, Metode Penelitian kualitatif, hal.37

5. Populasi dan sampel

Populasi adalah keseluruhan dari obyek yang menjadi pengamatan peneliti. Sebagai populasi dalam penelitian ini adalah tanah hak guna bangunan yang keadaannya kosong atau tidak dimanfaatkan atau sudah dimanfaatkan tetapi tidak sesuai dengan peruntukannya yang ada di Kabupaten Kulonprogo dan Kota Yogyakarta.

Sampel adalah sebagian anggota yang dipilih dengan prosedur tertentu dan diharapkan dapat mewakili suatu populasi. Sampel dari penelitian ini ditentukan secara *purposive sampling* yaitu dengan kriteria terdapat tanah hak guna bangunan yang diindikasikan terlantar atau telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, sehingga lokasi penelitian ini di Kabupaten Kulonprogo dan Kota Yogyakarta.

6. Responden

Responden adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti yang berkait langsung dengan permasalahan hukum yang diteliti. Responden dalam penelitian ini adalah pemegang hak guna bangunan yang tanahnya terindikasi terlantar atau sudah ditetapkan menjadi tanah terlantar. Berdasarkan informasi dari seksi pengukuran tanah KanWil BPN DIY diketahui bahwa di Kabupaten Kulonprogo, responden berjumlah satu orang yaitu pemegang hak guna bangunan di atas tanah Negara atas nama PT. Hundagi Mitra Persada yang tanahnya terindikasi terlantar, sedangkan di Kota Yogyakarta responden juga berjumlah satu orang, atas nama PT. Wisata Triloka Buana.

7. Narasumber

Narasumber adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti yang berupa pendapat hukum berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti. Dalam penelitian ini yang menjadi narasumber adalah :

- a. Kepala Kantor Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. Kepala Kantor Wilayah BPN Daerah Istimewa Yogyakarta
- c. Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta

Dalam penelitian ini, peneliti tidak melakukan wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kulonprogo, namun peneliti mengambil data-data mengenai tanah terindikasi terlantar yang berada di Kabupaten Kulonprogo dengan melakukan wawancara terhadap Kepala KanWil BPN Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyimpan semua data-data tanah di seluruh wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

8. Analisis

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis secara *kualitatif* yaitu suatu metode analisis berdasarkan kualitas data yang diukur dengan ketentuan normatifnya dan menggunakan metode berfikir induktif yaitu hal-hal yang bersifat khusus ditarik pada hal-hal yang bersifat umum, serta metode deduktif yaitu hal-hal yang bersifat umum ditarik pada hal-hal yang bersifat khusus.

9. Hambatan penelitian

Setelah dilakukan penelitian lapangan ternyata responden yaitu pemegang hak guna bangunan menolak memberikan data yang diperlukan dalam penelitian karena keberatan dengan materi penelitian dan alasan kesibukan.

10. Sistematika penulisan hukum

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh isi dari penulisan skripsi ini maka garis besar sistematika penulisan skripsi ini terdiri :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan hukum.

BAB II PEMBAHASAN

Bab pembahasan memuat tinjauan tentang hak guna bangunan, tinjauan tentang tanah terlantar, dan hasil penelitian mengenai pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah hak guna bangunan yang diterlantarkan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan berlakunya UUPA dan PP nomor 11 tahun 2010.

BAB III PENUTUP

Bab penutup berisi kesimpulan dan saran-saran.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN