

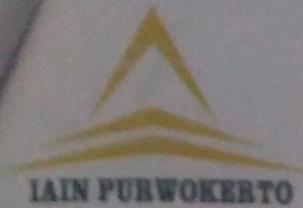
**PENGATURAN TANAH TERLANTAR MENURUT HUKUM
POSITIF NASIONAL DAN HUKUM EKONOMI SYARIAH**



TESIS
Disusun dan Diajukan Kepada Pascasarjana
Institut Agama Islam Negeri Purwokerto
Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar
Magister Hukum Ekonomi Syariah

Nama : FAOZI LATIF
NIM : 1423401019

PROGRAM STUDI HUKUM EKONOMI SYARIAH
PROGRAM PASCA SARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
2018



KEMENTERIAN AGAMA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
PASCASARJANA

Alamat : Jl. Jend. A. Yani No. 40 A Purwokerto 53126 Telp : 0281-635624, 630250 Fax. 0281-636553
Website : www.iainpurwokerto.ac.id, E-mail : pps.iainpurwokerto@gmail.com

PENGESAHAN

Nomor: 140 /In.17/D.Ps/PP.009/ 12/ 2018

Direktur Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Purwokerto mengesahkan Tesis mahasiswa:

- Nama : Faozi Latif
- NIM : 1423401019
- Prodi : Hukum Ekonomi Syariah
- Judul : Pengaturan Tanah Terlantar Menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum Ekonomi Syariah

Telah disidangkan pada tanggal 25 Oktober 2018 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) oleh Sidang Dewan Penguji Tesis.

Purwokerto, 10 Desember 2018



IAIN PURWOKERTO



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PURWOKERTO
PASCASARJANA

Jl. Jend. A. Yani No. 40 A Purwokerto, 53126 Telp. 0281-635634, 638230 Fax. 0281-636553
Website : <http://pps.iainpurwokerto.ac.id> E-mail : pps@iainpurwokerto.ac.id

PENGESAHAN TESIS

Nama : FAOZI LATIF, SHI
NIM : 1423401019
Program Studi : Hukum Ekonomi Syariah (HES)
Judul Tesis : Pengaturan Tanah Terlantar Menurut Hukum Positif Nasional
dan Hukum Ekonomi Syariah

No	Tim Penguji	Tanda Tangan	Tanggal
1.	Prof. Dr. H. Abdul Basit, M.Ag NIP. 19691219 199803 1 001 Ketua Sidang / Penguji		5/12/18
2.	Dr. Hj. Nita Triana, M.Si NIP. 19671003 200604 2 014 Sekretaris / Penguji		5/12 2018
3.	Dr. H. Ridwan, M.Ag NIP. 19720105 200003 1 003 Pembimbing / Penguji		5/12 2018
4.	Dr. H. Jamal Abdul Aziz, M.Ag NIP. 19730921 200212 1 004 Penguji Utama		7/12 2018
5.	Dr. Supani, M.A. NIP. 19700507200312 1 001 Penguji Utama		5/12 - 2018

Purwokerto, Desember 2018
Mengetahui,
Ketua Program Studi

Dr. Hj. Nita Triana, M.Si

NOTA DINAS PEMBIMBING

Hal : Pengajuan Ujian Tesis

Kepada Yth.
Direktur Pascasarjana IAIN
Purwokerto
Di Purwokerto

Assalamu 'alaikum wr.wb.

Setelah membaca, memeriksa dan mengadakan koreksi, serta perbaikan-perbaikan seperlunya, maka bersama ini saya sampaikan naskah mahasiswa :

Nama : FAOZI LATIF, SHI
NIM : 1423401019
Program Studi : Hukum Ekonomi Syariah (HES)
Judul Tesis : **PENGATURAN TANAH TERLANTAR MENURUT HUKUM
POSITIF NASIONAL DAN HUKUM EKONOMI SYARIAH**

Dengan ini mohon agar tesis mahasiswa tersebut di atas dapat disidangkan dalam ujian tesis.

Demikian nota dinas ini disampaikan. Atas perhatian bapak, kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Purwokerto, 12 Oktober 2018.....

Pembimbing


Dr. H. Ridwan, M.Ag

NIP. 197201052000031003

PERNYATAAN KEASLIAN

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul :
"Penggunaan Fasilitas Terhantar Menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum
Ekonomi Syariah", seluruhnya merupakan hasil karya saya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan tesis yang saya kutip dari
hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan
norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Apabila di kemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan
hasil karya saya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya
bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan
sanksi-sanksi lainnya dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya dan tanpa
paksaan dari siapapun.

Purwokerto, 12 Oktober 2018

Hormat Saya,



raozi Latif

NIM. 1423401019

PENGATURAN TANAH TERLANTAR MENURUT HUKUM POSITIF NASIONAL DAN HUKUM EKONOMI SYARIAH

Faozi Latif
NIM. 1423401019

ABSTRAK

Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atas tanah. Dampak dari penelantaran tanah adalah lahirnya kerentanan ketahanan pangan, ekonomi nasional, dan tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah yang pada akhirnya akan menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam hukum pertanahan nasional sangat jelas bahwa tanah dilarang untuk ditelantarkan oleh pemiliknya. Menurut Hukum Islam tanah terlantar dikenal dengan tanah mati atau *al-mawa>t*. *Al-Mawa>t* berarti sesuatu yang mati yaitu tanah yang tidak dimiliki oleh siapapun. Kegiatan untuk menghidupkan tanah yang mati disebut dengan *ihya> al-mawa>t*.

Jenis penelitian ini adalah *library research* (penelitian pustaka) dengan pendekatan *yuridis normatif*. Sumber data penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer diambil dari regulasi yang ada berkaitan dengan tanah terlantar yaitu Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria dan PP No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan beberapa Kitab Fiqih seperti *Kita>b Al-Kharra>j* dan *Kita>b Al-Amwa>l*. Data Sekunder diambil dari buku, jurnal, tesis, disertasi, dan berbagai karya ilmiah lainnya, yang berhubungan dengan obyek penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan persamaan ide utama atau asas dalam Hukum Islam dan Hukum Positif Nasional berkaitan dengan tanah terlantar, yaitu tanah disamping mempunyai fungsi ekonomi juga harus mempunyai fungsi sosial. Sedangkan perbedaannya dapat terlihat dalam obyek tanah terlantar, subyek tanah terlantar dan mekanisme pengelolaan tanah terlantar. Obyek tanah terlantar dalam Hukum Positif Nasional adalah tanah yang sudah dilekati hak, sedangkan dalam Hukum Islam tanah terlantar adalah tanah yang belum dilekati hak kepemilikan. Adapun subyek tanah terlantar dalam Hukum Positif adalah WNI, asas *nationalitas-teritorial*, sedangkan dalam Hukum Islam subyeknya adalah muslim asas pelekatan hak *nationalitas-religijs*. Pemanfaatan tanah terlantar dalam Hukum Positif melalui hukum adat, Penetapan Pemerintah dan berdasarkan ketentuan Undang-undang. Sedangkan dalam Hukum Islam, pemanfaatan tanah terlantar melalui *ihya> al-mawa>t* dan *iqtha* (Pemberian tanah oleh Pemerintah).

Kata Kunci : Tanah Terlantar, *ihya> al-mawa>t*, *iqtha*, Agraria, fungsi sosial tanah.

REGULATION OF LAND ABANDONMENT ACCORDING TO NATIONAL REGULATION LAW AND SHARIA ECONOMIC LAW

Faozi Latif
NIM. 1423401019

ABSTRACT

Land abandonment is an act that is not wise, not economical and also a violation of the obligations that must be carried out by holders of land rights. The impact of land abandonment is the birth of vulnerability to food security, national economy, and the closed social-economic access of the community, especially farmers on land which in turn will hamper the achievement of national development goals. In the national land law it is very clear that land is forbidden to be abandoned by its owner. According to Islamic Law abandoned land is known as dead land or *al-mawa>t*. *Al-Mawa>t* means something that is dead that is land that is not owned by anyone. Activities to revive dead land are called *ihya> al-mawa>t*.

This type of research is library research with a normative juridical approach. The source of this research data is divided into two, namely primary data sources and secondary data sources. Primary data sources are taken from existing regulations relating to abandoned land, namely Law No. 5 of 1960 concerning the Basic Agrarian Law and Government Regulation No. 11 of 2010 concerning Ordering and Utilization of Land abandonment and some Books of *Fiqh* like *Al-Kharra>j* and *Kita>b Al-Amwa>l*. Secondary data is taken from books, journals, theses, dissertations, and various other scientific works, which relate to the object of research.

The results of the study show the similarity of the main ideas or principles in Islamic Law and National Positive Law relating to abandoned land, namely land besides having an economic function must also have social functions. Whereas the difference can be seen in neglected land objects, land abandonment subjects and abandoned land management mechanisms. The land abandonment object in the National Positive Law is land that has already been entrenched by rights, while in Islamic Law abandoned land is land that has not been occupied by ownership rights. The subjects of land abandonment in Positive Law are Indonesian citizens, the principle of nationality-territoriality, whereas in Islamic Law the subject is Muslim as the principle of attachment to religious rights of nationality. Utilization of land abandoned in Positive Law through customary law, Government Decree and based on the provisions of the Law. While in Islamic Law, the use of land is abandoned through *ihya> al-mawa>t* and *iqtha* (Granting of land by the Government).

Keywords: Neglected Land, *ihya> al-mawa>t*, *iqtha*, Agraria, social function of land.

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan tesis ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543b/U/1987.

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Bā'	b	be
ت	Tā'	t	te
ث	Śā'	ś	es (dengan titik di atas)
ج	Jīm	j	je
ح	Ḥā'	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Khā'	kh	ka dan ha
د	Dāl	d	de
ذ	Ẓāl	ẓ	zet (dengan titik di atas)
ر	Rā'	r	er
ز	zai	z	zet

س	sīn	s	es
ش	syīn	sy	es dan ye
ص	ṣād	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍād	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭā'	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ẓā'	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	،	koma terbalik di atas
غ	gain	g	ge
ف	fā'	f	ef
ق	qāf	q	qi
ك	kāf	k	ka
ل	lām	l	el
م	mīm	m	em
ن	nūn	n	en
و	wāw	w	w
هـ	hā'	h	ha
ء	hamzah	،	apostrof
ي	yā'	Y	Ye

B. Konsonan Rangkap karena *Syaddah* Ditulis Rangkap

متعددة	ditulis	<i>Muta'addidah</i>
--------	---------	---------------------

عِدَّة	ditulis	'iddah
--------	---------	--------

C. *Tā' marbūṭah*

Semua *tā' marbūṭah* ditulis dengan *h*, baik berada pada akhir kata tunggal ataupun berada di tengah penggabungan kata (kata yang diikuti oleh kata sandang “al”). Ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti shalat, zakat, dan sebagainya kecuali dikehendaki kata aslinya.

حكمة	ditulis	<i>ḥikmah</i>
عِلَّة	ditulis	'illah
كرامة الأولياء	ditulis	<i>karāmah al-aulyā'</i>

D. Vokal Pendek dan Penerapannya

-----َ-----	Fathah	ditulis	A
-----ِ-----	Kasrah	ditulis	i
-----ُ-----	Ḍammah	ditulis	u

فَعَلَ	Fathah	ditulis	<i>fa'ala</i>
زُكِرَ	Kasrah	ditulis	<i>zūkira</i>
يَذْهَبُ	Ḍammah	ditulis	<i>yazhabu</i>

E. Vokal Panjang

1. fathah + alif	ditulis	<i>ā</i>
جاهلية	ditulis	<i>jāhiliyyah</i>
2. fathah + ya' mati	ditulis	<i>ā</i>
تنسى	ditulis	<i>tansā</i>
3. Kasrah + ya' mati	ditulis	<i>ī</i>
كريم	ditulis	<i>karīm</i>
4. Dammah + wawu mati	ditulis	<i>ū</i>
فروض	ditulis	<i>furūd</i>

F. Vokal Rangkap

1. fathah + ya' mati	ditulis	<i>ai</i>
بينكم	ditulis	<i>bainakum</i>
2. fathah + wawu mati	ditulis	<i>au</i>
قول	ditulis	<i>qaul</i>

G. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أنتم	ditulis	<i>A'antum</i>
أعدت	ditulis	<i>U'iddat</i>
لنشكرتم	ditulis	<i>La'in syakartum</i>

H. Kata Sandang Alif + Lam

1. Bila diikuti huruf *Qamariyyah* maka ditulis dengan menggunakan huruf awal “al”

القرآن	ditulis	<i>Al-Qur'ān</i>
القياس	ditulis	<i>Al-Qiyās</i>

2. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis sesuai dengan huruf pertama *Syamsiyyah* tersebut

السَّمَاء	ditulis	<i>As-Samā'</i>
الشَّمْس	ditulis	<i>Asy-Syams</i>

I. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut penulisannya

ذو الفروض	ditulis	<i>Ẓawī al-furūd</i>
أهل السنّة	ditulis	<i>Ahl as-sunnah</i>

MOTTO



“Good is the enemy of great. And that is one of the key reasons why we have so little that becomes great. We don't have great schools, principally because we have good schools. We don't have great government, principally because we have good government. Few people attain great lives, in large part because it is just so easy to settle for a good life.” (James C Collins)



Janganlah kehilangan rasa percaya diri, hanya karena komentar jiwa-jiwa kecil yang iri dengan kebaikan hidupmu. (Mario Teguh)

PERSEMBAHAN

Tesis ini saya persembahkan kepada :

1. Ayahanda Abadi Raharjo dan Ibunda Sumarsih (alm) yang selalu memberikan cinta kasihnya dengan tulus dan selalu mengiri langkah ananda dengan untaian doa. Semoga Ibu mendapatkan kebahagiaan di Surga.
2. Istriku tercinta Dewi Kania, S.Pd, yang selalu menemani, membantu, mendukung dan berdoa demi kelancaran belajarku, semoga Allah menjadikannya bidadari dalam hidupku di dunia dan di akhirat.
3. Pembimbingku Bapak Dr. H. Ridwan, M.Ag, motivator terbesar dalam perjalanan jenjang pendidikanku, yang telah tulus memberikan arahan dan bimbingan dengan sabar dan ikhlas. Tak lupa terima kasih atas pinjaman buku-bukunya, semoga Allah senantiasa membalas semua kebaikan dan ketulusannya.
4. Ketiga malaikat kecilku, Kaisa Khansa Fauzi, Afeefa Khansa Fauzi, Xaviera Khansa Fauzi, terima kasih untuk pengorbanan kalian memberikan waktu luang untuk “bersemedi”. Dan terima kasih atas keceriaan yang selalu kalian berikan, semoga kalian menjadi anak-anak yang shalihah.
5. *My best brother and sister*, Mba Umi, Mba Iis, Mas Arif, Mba Uus, Akung, Irfan, terima kasih semua bantuan dan doanya.
6. Guru-guru, karyawan dan semua siswa SMK Muhammadiyah Karangpucung Cilacap yang sudah ikut memberikan support dan doanya.

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya serta kekuatan sehingga tesis yang berjudul "Pengaturan Tanah Terlantar Menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum Ekonomi Syariah" dapat terselesaikan.

Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, sebagai suri tauladan yang baik bagi umatnya. Semoga kita termasuk sebagai golongan umat beliau yang mendapat syafaat di hari Akhir. Pada kesempatan kali ini, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bimbingan, bantuan dan motivasi, baik dari segi material maupun moral, oleh karena itu, ijinkanlah saya menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat :

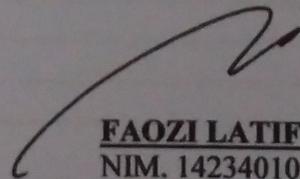
1. Dr. H. A. Luthfi Hamidi, M.Ag, Rektor Institut Agama Islam Negeri Purwokerto
2. Dr. H. Abdul Basit, M.Ag Direktur Program Pasca Sarjana Institut Agama Islam Negeri Purwokerto
3. Dr. Hj. Nita Triana, M.Si, Ketua Program Studi Hukum Ekonomi Syariah Institut Agama Islam Negeri Purwokerto
4. Dr. H. Rldwan, M.Ag, sebagai pembimbing yang dengan sabar senantiasa membimbing dan mengarahkan saya untuk memberikan hasil yang terbaik. Sikap dan kepedulian beliau yang menjadikan saya semangat dan senantiasa memacu serta mengembangkan potensi yang dimiliki, sehingga dengan motivasinya yang tulus, serta sikap professional beliau, saya dapat menyelesaikan tesis ini.
5. Segenap Dosen dan Karyawan Program Pasca Sarjana Institut Agama Islam Negeri Purwokerto yang telah membekali berbagai disiplin ilmu pengetahuan dan telah memberikan pelayanan terbaik selama saya menempuh studi, sehingga dapat digunakan sebagai bekal dalam penyusunan tesis ini.

6. Bapak dan Ibu yang telah memberikan kasih sayang yang tulus, sehingga saya bisa menyelesaikan tesis ini.
7. Istriku tercinta Dewi Kania, S.Pd, yang selalu menemani penulis dalam setiap keadaan.
8. Teman-teman HES yang bersama-sama berjuang, memberikan support dan doa.
9. Semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam bentuk apapun, yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Akhirnya dengan segala kerendahan hati, saya memohon kepada Allah SWT agar membalas semua jasa-jasa dan kebaikan yang telah diberikan dengan balasan yang lebih baik. Semoga tesis ini bisa bermanfaat bagi saya dan bagi para pembaca. Amin

Karangpucung, 12 Oktober 2018

Hormat Saya



FAOZI LATIF
NIM. 1423401019

DAFTAR ISI

SAMPUL	i
PENGESAHAN DIREKTUR	ii
PENGESAHAN TIM PENGUJI	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK (BAHASA INDONESIA)	vi
ABSTRAK (BAHASA INGGRIS)	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI	viii
MOTTO	xiii
PERSEMBAHAN	xiv
KATA PENGANTAR	xv
DAFTAR ISI	xvii
DAFTAR TABEL	xix
DAFTAR GAMBAR	xx
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Batasan dan Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Metode Penelitian	27
F. Sistematika Penulisan.....	30
BAB II : LANDASAN TEORI	
A. Teori Kedaulatan Negara	11
B. Teori Hak Milik	15
C. Teori Hukum Pertanahan.....	27
D. Hasil Penelitian yang Relevan	34
E. Kerangka Berfikir	38
BAB III : PENGATURAN TANAH TERLANTAR MENURUT HUKUM POSITIF NASIONAL	
A. Pengertian Tanah Terlantar	31
B. Regulasi Tanah Terlantar	47
C. Kriteria Tanah Terlantar	50
D. Kebijakan Pemanfaatan Tanah Terlantar	58

BAB IV : PENGATURAN TANAH TERLANTAR MENURUT HUKUM ISLAM	
A. Pengertian Tanah Terlantar	71
B. Dasar Hukum Regulasi Tanah Terlantar	82
C. Kriteria Tanah Terlantar	89
D. Kebijakan Pemerintah terkait Pemanfaatan Tanah Terlantar	90
BAB V : ANALISIS PERSAMAAN DAN PERBEDAAN PENGATURAN TANAH TERLANTAR MENURUT HUKUM POSITIF NASIONAL DAN HUKUM ISLAM	
A. Obyek Tanah Terlantar	98
B. Subyek Pengelolaan Tanah Terlantar	107
C. Prosedur Pengelolaan Tanah Terlantar	115
BAB VI : PENUTUP	126
A. Kesimpulan	126
B. Saran	127
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Normativisasi Asas dalam UUPA	3
Tabel 2 Kriteria Tanah Terlantar	61
Tabel 3 Inventarisasi Hasil Penelitian Tanah Terlantar	63
Tabel 4 Perbandingan Perbedaan dan Persamaan pengelolaan tanah dalam Hukum Islam dan Hukum Positif seperti UUPA	134

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 : Kerangka Berfikir	38
------------------------------------	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pembangunan yang demikian mengandung pengertian tidak hanya berusaha mengejar kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, melainkan mengejar keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara keduanya. Dalam kerangka pembangunan nasional yang demikian itu, diperlukan adanya pembangunan jangka panjang yang dilaksanakan secara bertahap. Seluruh pembangunan ini diarahkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat, serta meletakkan dasar yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya. Salah satu pembangunan nasional adalah berkaitan dengan kebijaksanaan pertanahan. Masalah pertanahan adalah masalah yang terkait langsung dengan rakyat. Sebab tanah merupakan kebutuhan dasar masyarakat secara keseluruhan. Karena itu diperlukan penanganan serta pengaturan yang ekstra hati-hati dan seksama.¹

Tanah berfungsi sebagai tempat dimana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya. Selain itu, tanah merupakan harta yang bersifat permanen, karena dicanangkan bagi kehidupan yang akan datang dan tidak dapat diperbaharui. Oleh sebab itu orang selalu ingin untuk memperoleh dan menguasai tanah. Namun pada sisi lain masih ada orang yang tidak memanfaatkan tanah secara maksimal karena sering juga terlihat tanah ini ditelantarkan, padahal aturan perundang-undangan melarang tanah untuk ditelantarkan.²

Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi rakyat, bangsa dan Negara Indonesia, yang harus diusahakan, dimanfaatkan, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Saat ini tanah yang telah dikuasai dan/atau

¹ Muchsin, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008) hal. 10

²Dayat Limbong, "Tanah Negara, Tanah Terlantar, dan Penertibannya", *Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017*, hal. 1

dimiliki baik yang sudah ada hak atas tanahnya maupun yang baru berdasar perolehan tanah di beberapa tempat masih banyak dalam keadaan terlantar, sehingga cita-cita luhur untuk meningkatkan kemakmuran rakyat tidak optimal. Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial. Selain itu, optimalisasi pengusahaan, penggunaan, dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.³

Pemanfaatan tanah oleh manusia memerlukan regulasi yang mengikat. Maka lahirlah Undang-undang No 5 Tahun 1960 yang sering dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria. Pada pokoknya tujuan Undang-undang Pokok Agraria adalah sebagai berikut :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang 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.⁴

Dalam Undang-undang Pokok Agraria, tanah juga harus mempunyai fungsi sosial, sebagaimana tertuang dalam pasal 6 UUPA “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.⁵ Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan

³ Penjelasan Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

⁴ Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah, “Undang-undang No 5 tahun 1960” (Surabaya : Rona Publishing, tt), hal. 62-63

⁵ Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah, “Undang-undang ..., hal. 29

(atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.⁶

Secara fundamental asas fungsi sosial hak atas tanah bertujuan menjamin kemanfaatan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai Negara hukum yang berkonsepsi negara kesejahteraan berdasarkan Pancasila, maka pemanfaatan tanah harus menjamin rasa keadilan bagi seluruh rakyat. Penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi strategi bagi terwujudnya negara hukum yang menjamin pemanfaatan tanah yang berkeadilan. Untuk itu sangat penting melakukan pengkajian tentang hakekat asas fungsi sosial baik dalam tinjauan teori, yuridis, dan penerapannya di Indonesia, sebagai upaya strategis untuk memenuhi hak-hak atas tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁷

Tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, maka pengaturan penguasaan tanah sangat penting. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.⁸

Asas-asas yang mendasari hubungan dan penggunaan tanah di Indonesia dituangkan dalam hukum pertanahan di Indonesia dalam UUPA. Masing-masing asas tersebut menjelma dalam beberapa pasal UUPA, yaitu sebagaimana yang tergambar dalam bagan berikut:⁹

Tabel 1. Normativisasi Asas dalam UUPA

No	Asas-asas	Normativisasi Asas dalam UUPA
1.	Asas Ketuhanan Yang Maha Esa	Pasal 1 ayat 2

⁶ Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah, “Undang-undang ...hal 71

⁷ Triana Rejekiingsih, “Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)”, *Yustisia* Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016

⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, “Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹ Winahyu Erwiningsih, *Hak...*, Hal, 209 - 214

2.	Asas Persatuan Indonesia	Pasal 9 ayat 1
3.	Asas Demokrasi dan Kerakyatan	Pasal 9 ayat 2
4.	Asas Musyawarah	Pasal 18
5.	Asas Kemanusiaan yang Adil dan Beradab	Pasal 10 ayat 1, pasal 7, pasal 17
6.	Asas Keadilan Sosial	Pasal 7, 10, 11,13, 15, 17
7.	Asas Sifat Komunalistik dan Religius	Pasal 6
8.	Asas Pemisahan Horizontal	Pasal 5
9.	Asas Spesialitas	Pasal 19 ayat 1
10.	Asas Publisitas	Pasal 23, 32, dan 38

Hak-hak atas tanah yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, adalah: hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak tersebut dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang akan ditetapkan sementara, dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah berdasarkan peruntukannya dan subjek yang memohon hak atas tanah tersebut.¹⁰

Tahun 2014, Republika menurunkan berita tentang potensi tanah terlantar di Indonesia mencapai 7,5 juta hektare. Tanah-tanah tersebut tersebar tidak hanya di luar kawasan hutan, melainkan juga di kawasan hutan yang dikelola oleh Kementerian Kehutanan. Sebagai gambaran, jumlah tanah di seluruh Indonesia mencapai sekitar 190 juta hektare. Sebanyak 2/3 bagian diantaranya 'dikuasai' oleh Kementerian Kehutanan atau kerap disebut kawasan hutan. Sedangkan sisanya sebanyak 1/3 bagian dikelola dalam bentuk hak guna usaha (HGU) hingga hak guna bangunan (HGB).¹¹

Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang

¹⁰ Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah, “*Undang-undang ...*, hal 34

¹¹ <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/03/29/n3795b-potensi-tanah-terlantar-capai-75-juta-hektare>, diakses tanggal 14 Agustus 2018

telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Dampak lain penelantaran tanah juga menjadi terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial.¹²

Menurut Hukum Islam tanah terlantar dalam Islam dikenal dengan tanah mati atau *ihya> al-mawa>t*. *Al-Mawa>t* secara etimologi berarti yang mati atau lawan dari hidup. *Al-mawa>t* memiliki arti yaitu sesuatu yang tidak mempunyai roh atau tanah yang tidak berpenghuni atau tidak seorangpun memanfaatkannya. *Al-Mawa>t* berarti sesuatu yang tidak mempunyai roh dan tanah tidak berpenghuni atau berarti sesuatu yang tidak mempunyai roh, juga berarti tanah yang tidak dimiliki serta tidak dimanfaatkan. Dalam buku *Nata>ij al-Afka>r*, tanah mati yaitu tanah yang tidak dimanfaatkan karena ketidakadaan air, serta susah pula memanfaatkannya, tidak dimiliki, atau terdapat atas tanah tersebut hak milik, tetapi tidak diketahui pemiliknya serta jauh dari perkampungan.¹³

Ihya> al-mawa>t secara terminologis berarti membuka tanah yang tidak bertuan dan belum pernah dikelola untuk dipersiapkan dan dijadikan sebagai tanah yang bermanfaat, untuk perumahan, lahan pertanian dan lain sebagainya.¹⁴ Islam mensyariatkan *ihya>al-mawa>t* terhadap tanah yang tidak ada pemiliknya dan yang tidak dikhususkan untuk kepentingan umum. Islam memberi motivasi kepada kaum muslimin untuk memperluas tanah produktif, agar mereka tersebar di muka bumi, dan menghidupkan tanah yang mati supaya kekayaan mereka melimpah sehingga dapat menjadikan mereka kuat. Dasar pemberlakuan *ihya> al-mawa>t* adalah hadits dan ijma. Dasar dari hadits adalah sebagaimana yang

¹² Supriyanto, "Kriteria Tanah Terlantar", *Jurnal Dinamika Hukum* vol .10 No 1 Januari (2010) hal 52.

¹³Supriyanto, "Kriteria", hal 55

¹⁴Abdulla>h bin Muhammad Ath-Thayya>r at. al., *Ensiklopedia Fiqih Muamalah dalam Pandangan 4 Madzhab*, (Yogyakarta : Maktabah Al-Hani>f, 2014), hal. 403

diriwayatkan oleh Abu> Da>wu>d (hadist 3083), dan At-Turmudzi> (hadis 1378), seperti berikut ini:¹⁵

عن سعيد بن زيد عن النبي صلّم قال : من أحيأ أرضا ميتة فهي له

“Dari Sai>d ibn Zai>d dari Nabi Shalallohu Alaihi Wasallam beliau bersabda: “Barangsiapa yang menghidupkan tanah mati, maka tanah itu menjadi miliknya”.

Kerja atau usaha menghidupkan sebidang tanah dipandang sebagai dasar bagi peralihan hak atas tanah tersebut. Namun, ia tidak bisa dijadikan dasar bagi peralihan hak kepemilikan permanen atas tanah tersebut sehingga menjadi milik pribadi. Hak yang didapatkan individu atas usahanya dalam menghidupkan sebidang tanah hanyalah sebatas prioritas dalam menikmati manfaat tanah tersebut. Hak kepemilikan atas tanah itu tetap berada di tangan Imam, dan Imam berhak mengutip pajak dari individu yang menghidupkan tanah tadi. Ini sesuai dengan teks hukum yang dicatat oleh seorang fakih terkemuka, Syekh Muhammad Ibnu al-Hasan ath Thu>si>, pada Bab Jihad dalam kitabnya, *Al-Mabsu>th*, “Mengenai tanah-tanah mati, mereka tidak termasuk *ghani>mah* (pampasan perang yang dibagikan di antara mereka yang ikut berperang). Mereka secara eksklusif menjadi milik Imam. Muslim manapun yang menghidupkan tanah seperti itu, ia akan mendapatkan hak atas tanah tersebut, dan Imam berhak atas pajaknya.”¹⁶

Dari beberapa pemaparan di atas, terlihat bahwa baik Hukum Islam maupun Hukum Positif Nasional tidak menghendaki adanya penelantaran tanah. Karena tanah sebagai salah satu alat produksi harus memiliki fungsi sosial. Meskipun UUPA dan Hukum Islam mempunyai kesamaan dalam hal pemanfaatan tanah terlantar, tetapi ada juga sisi-sisi perbedaannya, diantaranya dalam hal obyek tanah terlantar, subyek dan mekanisme pemanfaatan tanah terlantar. Oleh karena itu, penulis merasa tertarik untuk meneliti tentang Pengaturan Tanah Terlantar Menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum Ekonomi Syariah.

¹⁵ Abu> Da>wu>d, *Suna>n Abu> Da>wu>d Juz 3*, (Bairu>t : Al-Maktabah Al-Ashriyyah, tt), hal. 178 lihat juga Muhammad Bin I>sa Al-Tirmidzi>, *Al-Ja>mi' Al-Kabi>r Sunan At-Tirmidzi> juz 3*, (Bairu>t, Da>r al-Garb al-Isla>mi>, 1998), hal. 55

¹⁶Muhammad Baqi>r Ash-Shadr, *Buku ...*, hal. 201-202

B. Pokok Masalah

Dari latar belakang di atas, penulis merumuskan pokok masalah sebagai berikut : Bagaimana pengaturan tanah terlantar menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum Ekonomi Syariah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut : Untuk mengetahui tentang cara pengaturan tanah terlantar menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum Ekonomi Syariah.

D. Metode Penelitian

Pada bagian ini, akan dibahas tentang langkah-langkah yang akan ditempuh dalam melakukan penelitian ini, meliputi :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka (*library research*) yaitu penelitian yang memanfaatkan sumber data kepustakaan sebagai alat utama penelitian. Data-data mengenai penelitian bersumber dari kitab fiqih, buku tentang agraria dan hukum positif nasional tentang pertanahan meliputi UU Pokok Agraria No 5 tahun 1960, Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang no 51 tahun 1960, dan regulasi nasional lainnya.

2. Pendekatan Penelitian

Penulisan tesis ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Metode ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis data yang berupa bahan-bahan hukum. Dengan kata lain pendekatan normatif bisa dikatakan dengan membahas hukum tentang agraria berdasarkan atas kaidah-kaidah hukumnya.

3. Sumber Data

Sumber data terbagi menjadi dua, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Sumber ini juga sebagai sumber informasi yang langsung mempunyai wewenang dan bertanggung jawab dalam pengumpulan data. Sumber data primer dalam hal ini adalah data-data mengenai hukum positif nasional tentang pertanahan dan kitab-kitab fiqih. Sumber data kepustakaan yang berdasarkan kekuatan hukum mengikat dari isinya pada data primer, meliputi : berbagai regulasi positif nasional tentang pertanahan seperti Undang-undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 dan regulasi lainnya. Adapun kitab fiqih yang menjadi data primer adalah Kitab *Al-Amwal* karya Abu Ubaid Al-Qasim, *Al-Kharraj* karya Abu Yusuf, kitab *Iqtishaduna* karya Muhammad Baqir al-Shadr.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber data yang memberikan penjelasan mengenai sumber data primer. Sumber data sekunder merupakan sumber dari buku-buku kepustakaan yang mendukung serta menguatkan sumber data penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini diambil dari buku, jurnal, tesis, disertasi, dan berbagai karya ilmiah lainnya, yang berkaitan dengan obyek penelitian.

Diantara buku-buku yang dimaksud adalah DR. Wahbah Zuhaili, *Al-Fiqhul Islami wa Adillatuhu*, Nasrun Haroen, *Fiqh Muamalah*, Gaya Media Pratama: Jakarta, 2007, Al-Imam Allah Ibn Ali Ibn Muhammad Syauni, *Nail al-Autar*, Beirut : Dar al-Qutub al-Arabia, tt, Ibnu Qudamah, *Al-Kafi fi Al-Fiqh Al-Imam Ahmad*, (Maktabah Syaamilah), Abu Zakariyya Yahya bin Syarif al-Nawawi, *Minhaj al-Talibin*, Beirut : Dar al-Fikr, tt.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi. Metode dokumentasi adalah data yang berupa dokumen tertulis,

seperti buku, arsip data, surat-surat, rekaman gambar benda. Data-data dikumpulkan dengan metode pendekatan dokumentasi dari berbagai sumber pustaka.

Sumber data baik data primer maupun sekunder diperoleh melalui penelitian pustaka (*library research*) yaitu dengan menelusuri buku-buku atau tulisan-tulisan tentang *ihya' al-mawa>t*.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan bagian yang terpenting dalam metode ilmiah, karena dengan analisislah data tersebut dapat berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Analisis data kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini berupa kata-kata bukan berupa angka-angka yang disusun dalam tema yang luas.

Dalam menganalisis data setelah terkumpul penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut:

- a. *Metode Induktif*, yaitu digunakan ketika didapati data-data yang mempunyai unsur-unsur kesamaan kemudian dari situ ditarik kesimpulan umum.
- b. *Metode Deduktif*, yaitu digunakan sebaliknya yakni pengertian umum yang telah ada dicarikan data-data yang dapat menguatkannya.
- c. *Metode Deskriptif*, yaitu digunakan untuk mendiskripsikan segala hal yang berkaitan dengan pokok pembicaraan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai faktor-faktor sifat-sifat serta hubungan dua fenomena yang diselidiki. Dari sinilah akhirnya diambil sebuah kesimpulan umum yang semula berasal dari data-data yang ada tentang obyek permasalahannya.

E. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan yaitu rangkaian pembahasan yang tercakup dalam isi penelitian, dimana yang satu dengan yang lain saling berkaitan sebagai satu kesatuan yang utuh, yang merupakan urutan-urutan tiap bab.

Bab Pertama, merupakan pendahuluan, yaitu sebagai gambaran umum mengenai seluruh isi penelitian yang dijabarkan dalam berbagai sub bab yaitu;

Latar Belakang Masalah, Pokok Masalah, Tujuan Penelitian, Telaah Pustaka, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Pembahasan.

Bab Ke dua akan membahas tentang Landasan Teori. Dalam penulisan ini teori yang akan dipergunakan adalah Teori tentang Kedaulatan Negara, Teori Hak Milik, Teori Hukum Pertanahan. Kemudian selanjutnya dijelaskan tentang hasil penelitian yang relevan dan Kerangka Berfikir.

Pada Bab Ke tiga akan membahas tentang Pengaturan Tanah Terlantar Menurut Hukum Positif Nasional yang dijabarkan dalam beberapa sub bab sebagai berikut :Pengertian Tanah Terlantar, Regulasi Tanah Terlantar, Kriteria Tanah Terlantar, Kebijakan Pemanfaatan Tanah Terlantar.

Kemudian pada bab empat dijelaskan tentang Pengaturan Tanah Terlantar Menurut Hukum Islam yang terdiri dari beberapa sub bab, yaitu : Pengertian Tanah Terlantar, Dasar Hukum Regulasi Tanah Terlantar, Kriteria Tanah Terlantar, Kebijakan Pemerintah terkait Pemanfaatan Tanah Terlantar.

Bab Lima akan membahas tentang Analisis Persamaan dan Perbedaan Pengaturan Tanah Terlantar Menurut Hukum Positif Nasional Menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum Islam, terdiri dari sub bab obyek Tanah Terlantar, Subyek Pengelolaan Tanah Terlantar dan Prosedur Pengelolaan Tanah Terlantar.

Bab ke enam adalah kesimpulan dan penutup. Pada bab ini akan diambil kesimpulan dari bab-bab sebelumnya.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Kedaulatan Negara

Dalam penjelasan tentang UUD Negara Indonesia bahwa sistem pemerintahan Negara yang ditegaskan dalam UUD ialah Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).¹

Dengan demikian yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.

Dari para penganut teori kedaulatan Negara ini menyatakan, bahwa kedaulatan itu tidak ada pada Tuhan, seperti yang dikatakan oleh para penganut teori kedaulatan Tuhan (*Gods-souvereiniteit*), tetapi ada pada Negara. Negaralah yang menciptakan hukum, jadi segala sesuatu harus tunduk pada Negara. Negara di sini dianggap sebagai keutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum, jadi adanya hukum itu karena adanya Negara, dan tiada satu hukumpun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh Negara.²

Konstitusi Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen kedua Pasal 28 D ayat 1 menegaskan: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.³ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 3 ayat (2) menegaskan: Setiap orang berhak

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2014) hal. 26

² Soehino, *Ilmu Negara*, edisi ketiga, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2015) hal. 154

³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-undang ...*, hal. 155

atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.⁴

Jean Bodin mengatakan bahwa Negara merupakan perwujudan daripada kekuasaan. Untuk memperkuat pendapatnya itu, maka ia merumuskan pengertian kedaulatan. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap para warga Negara dan rakyatnya, tanpa ada suatu pembatasan apapun dari undang-undang. Dalam perumusannya atau lebih tegas definisinya ini, sekaligus terkandung pengertian Negara, dan kekuasaan raja. Raja tidak terikat oleh kekuasaan undang-undang. Raja adalah yang menetapkan undang-undang. Yang dimaksud dengan undang-undang adalah hukum positif, jadi bukan hukum Tuhan atau hukum alam.⁵

Menurut *Jean Bodin* kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi untuk membuat hukum di dalam suatu Negara, yang sifatnya tunggal, asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi. Tunggal artinya bahwa negaralah yang memiliki, jadi tidak ada kekuasaan lain lagi yang berhak menentukan atau membuat undang-undang, atau hukum. Asli artinya kekuasaan itu tidak berasal dari kekuasaan lain. Jadi tidak diturunkan atau diberikan oleh kekuasaan lain. Abadi artinya yang mempunyai kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah Negara, yang menurut pendapat *Jean Bodin* Negara itu adanya abadi. Tidak dapat dibagi-bagi ini berarti bahwa kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang atau badan lain, baik sebagian maupun seluruhnya.⁶

Teori kedaulatan Negara yang dikemukakan oleh *Jean Bodin* dan *George Jelinek* adalah “kekuasaan tertinggi ada pada Negara (*Staats- soevereiniteit*)”. Dan negara mempunyai tugas mengatur kehidupan anggota masyarakatnya. Adapun negara yang berdaulat melindungi anggota masyarakatnya, terutama anggota masyarakat yang lemah. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33, Ayat 2 berbunyi bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Dalam ayat 3 disebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di

⁴ http://hukum.unsrat.ac.id/uu/uu_39_99.htm

⁵ Soehino, SH, *Ilmu Negara*, Edisi ketiga, (Yogyakarta:Penerbit Liberty, 2015) hal. 78-79

⁶ Soehino, SH, *Ilmu ...*, hal. 79

dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Teori Kedaulatan Negara berhubungan dengan Teori Kedaulatan Hukum (*recht-souvereiniteit*) dan Teori Kedaulatan Rakyat. Menurut teori kedaulatan hukum, hukum memiliki dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara. Negara yang menciptakan hukum. Hukum merupakan penjelmaan dan kehendak atau kemauan Negara. Krabbe menyatakan, bahwa yang berdaulat itu adalah hukum dan sumber hukum adalah perasaan hukum yang terdapat di dalam masyarakat. Perasaan hukum dalam bentuk sederhana disebut naluri hukum, sedangkan dalam bentuk yang lebih luas disebut kesadaran hukum. Jadi, hukum yang dibuat oleh Negara merupakan ekspresi dan kesadaran hukum yang ada di hati sanubari anggota masyarakat yang dapat menunjang ketertiban dan pelaksanaan hukum di masyarakat.⁷

Menurut teori kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Hukum dibuat oleh parlemen melalui wakil-wakil rakyat. Oleh karena itu, wajar bila rakyat mentaati dan melaksanakan ketentuan hukum yang dibuat oleh wakil-wakil rakyat melalui organ-organ Negara, yang dibentuk berdasarkan hukum administrasi Negara. Organ-organ Negara itu adalah lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif yang dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya harus mengayomi anggota masyarakatnya, terutama perlindungan hukum terhadap hak-hak anak.⁸

Hukum itu melindungi manusia secara aktif dan pasif. Melindungi secara aktif, artinya memberikan perlindungan yang meliputi berbagai usaha untuk menciptakan keharmonisan dalam masyarakat dan mendorong manusia untuk terus menerus memanusiaikan dirinya. Hukum bertujuan menciptakan kondisi dan lingkungan hidup di masyarakat yang manusiawi dan memungkinkan proses-proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar. Berangkat dari konsep dasar strategi perlindungan hukum bagi masyarakat *plat form* konstusional tercermin dalam perumusan sila kelima Pancasila yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat

⁷ Soehino, SH, *Ilmu ...*, hal. 157

⁸ Soehino, SH, *Ilmu ...*, hal. 161

Indonesia”. Kemudian dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang merupakan pelaksanaan melahirkan UUPA No. 5 Tahun 1960. UUPA No. 5 Tahun 1960 ini merupakan induk dari segala peraturan mengenai hukum pertanahan sebagai mana yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA ayat (1): atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pengertian agraria yang diatur dalam UUPA ini sangat luas sekali yaitu meliputi bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai mana yang dirumuskan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945, kemudian kerangka dari pasal 2 UUPA No. 5 Tahun 1960 itu, maka suatu peraturan yang melindungi manusia/masyarakat sebagaimana wujud yang telah dioperasionalkan melalui pasal 18 UUPA No. 5 tahun 1960 yang berbunyi: Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Hubungan antara tanah dengan Negara, hubungannya bersifat *Publicrechterlijk*, yaitu hubungan dalam arti bahwa Negara “menguasai” seluruh tanah dalam wilayah seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pengertian Negara di sini adalah sebagai organisasi yang merupakan kekuasaan tertinggi dari seluruh Rakyat Indonesia seperti disebut oleh Pasal 2 UUPA dihubungkan dengan pasal 33 UUD 1945, yang memberi wewenang kepada Negara “bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.⁹

Dalam pengertian “dikuasai oleh negara” mengandung arti bahwa tanah adalah salah satu unsur adanya “Negara” seperti disyaratkan dalam ilmu Teori Negara. Menurut Ilmu Negara syarat-syaratnya antara lain :

⁹Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, (Yogyakarta : Media Abadi, 2005), hal. 17

- a. Adanya wilayah atau teritorial
- b. Adanya sekelompok orang (rakyat) yang mempunyai cita-cita (*rechtsidee*) yang sama,
- c. Adanya kekuasaan, kedaulatan atau *sovereignty* atau wilayah tersebut.

B. Teori Hak Milik

Hak milik sebagai sebuah konsep lahir dan berkembang seiring dengan lahirnya manusia di muka bumi. Bentuk kepemilikan maupun cara perolehannya, dalam perjalanan sejarahnya mengalami evolusi yang panjang sampai bentuknya yang sekarang ini. Hak milik lahir sebagai konsekuensi logis dari adanya interaksi sosiologis antara satu manusia dengan lainnya. Hak milik bagi manusia merupakan hal yang bersifat naluriah (*ghari>zat al-fitriyyah*) atau bahkan merupakan menjadi realitas sosial yang tidak terbantahkan dalam kehidupan sosial dalam rentang sejarah kehidupan manusia dari satu generasi ke generasi lainnya.¹⁰

Deskripsi adanya transformasi sistem kepemilikan yang didasarkan pada narasi sejarah awal manusia dengan jelas digambarkan oleh Ali Shari'ati (1933-1977), yang menggambarkan sejarah berupa tragedy sejarah manusia awal yaitu pembunuhan Habi>l oleh Qabi>l. Menurut Ali Shari'ati cerita tentang Habi>l dan Qabi>l menunjukkan bagaimana persatuan kemanusiaan berangkat dari orang tua yang sama berubah menjadi konflik yang bersumber pada perebutan cinta antara anak-anak Nabi Adam. Sejak awal Nabi Adam sudah menjodohkan Habi>l dan Qabi>l dengan saudara perempuan masing-masing. Akan tetapi Qabi>l tidak puas dan ia lebih memilih pasangan yang diperuntukkan kepada Habi>l. Di tengah perdebatan itu, Nabi A>dam mengusulkan jalan keluarnya, yaitu baik Habi>l maupun Qabi>l membuat persembahan sebagai pengorbanan kepada Allah, dan siapa yang diterima persembahannya maka dialah yang akan mendapatkan saudara perempuan yang diperebutkan. Habil mempersembahkan seekor unta muda yang gemuk, sedangkan Habil mempersembahkan seenggok gandum yang

¹⁰Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*, (Bidang Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010), hal. 41

telah layu, dan akhirnya yang diterima Allah adalah pengorbanan Habil. Merasa tidak puas dengan hasil ini, Qabil akhirnya membunuh saudaranya Habil.¹¹

Kata hak milik adalah serapan dari Bahasa Arab *al-haqq* dan *al-milk*. Secara etimologis kata *al-haqq* berarti milik, ketetapan dan kepastian. Menurut Al-Jurjani makna kata *al-haqq* secara bahasa adalah ketetapan yang tidak mungkin bisa diingkari. Sedangkan secara terminologis kata *al-haqq* berarti ketetapan yang bersesuaian dengan realitas.¹²

Secara etimologi kata milik berasal dari bahasa arab yaitu *al-milk* yang berarti penguasaan terhadap sesuatu. *Al-milk* juga berarti sesuatu yang dimiliki (harta) milik juga merupakan hubungan seseorang dengan suatu benda yang diakui oleh syara, yang menjadikannya mempunyai kekuasaan khusus terhadap harta itu, sehingga ia dapat melakukan tindakan hukum terhadap harta itu, kecuali ada halangan *syara*.¹³

Secara terminologi, ada beberapa definisi *al-milk* yang dikemukakan ulama fiqh, sekalipun secara esensial seluruh definisi itu adalah sama. *Al-Milk* menurut Muhammad Abu Zahra yang dikutip oleh Nasrun Haroen adalah :

اختصاص بالشئ يمنع الغير منه ويمكن صاحبه من التصرف فيه ابتداء
 Pengkhususan seseorang terhadap suatu benda yang memungkinkannya untuk bertindak hukum terhadap benda itu (sesuai dengan keinginannya), selama tidak ada halangan syara.¹⁴

Kata hak milik yang merupakan gabungan dua kata yang berlaku di Indonesia dalam terminologi fikih disebut dengan istilah *al-milk*. Dalam terminologi hukum barat *al milk* paralel dengan istilah *ownership* yang berarti “*a bundle of right*”, yaitu ikatan dari hak-hak. Istilah *ownership* dalam prakteknya disamakan maknanya dengan *property rights*. *Property rights* tidak hanya mencakup hal-hal kebendaan saja, tetapi mencakup semua hal yang mempunyai nilai.¹⁵

¹¹ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 43-44

¹² Ridwan, *Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia*, (Penerbit Stain Press : Purwokerto, 2016), hal. 13

¹³ Nasrun Haroen, *Fiqh Muamalah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal. 31

¹⁴ Nasrun Haroen, *Fiqh ...*, hal. 31

¹⁵ Ridwan, *Hukum ...*, hal. 14

Para ulama fiqh mengatakan bahwa sebab-sebab kepemilikan ada empat, yaitu¹⁶ :

- a. Melalui penguasaan terhadap harta yang belum dimiliki seseorang atau lembaga hukum lainnya, yang dalam Islam disebut sebagai harta yang mubah.
- b. Melalui suatu transaksi yang ia lakukan dengan orang atau suatu lembaga hukum, seperti jual beli, hibah dan wakaf.
- c. Melalui peninggalan seseorang, seperti menerima harta warisan dari ahli warisnya yang wafat
- d. Hasil/buah dari harta yang telah dimiliki seseorang, sama ada hasil itu datang secara alami, seperti buah pohon di kebun, anak sapi yang lahir, dan bulu domba seseorang atau melalui suatu usaha pemiliknya, seperti hasil usahanya sebagai pekerja atau keuntungan dagang yang diperoleh seorang pedagang.

Adapun Shalah Ash-Shawi dan Abdullah al-Muslih menjelaskan sebab kepemilikan dengan tiga kategori¹⁷, yaitu :

- a. Sekedar memegang harta *mubah* yang belum ada pemiliknya, namun dengan beberapa syarat tertentu.
- b. Akad pemindahan kepemilikan, seperti jual beli, hibah dan sejenisnya.
- c. Warisan.

Para ulama fiqh membagi kepemilikan kepada dua bentuk, yaitu :

- a. *Al-milk at-tamm* (milik sempurna), yaitu apabila materi dan manfaat harta itu dimiliki sepenuhnya oleh seseorang, sehingga seluruh hak yang terkait dengan harta itu di bawah penguasaannya. Milik seperti ini bersifat mutlak, tidak dibatasi waktu dan tidak boleh digugurkan orang lain. Misalnya, seseorang memiliki sebuah rumah, maka ia berkuasa penuh terhadap rumah itu dan boleh ia manfaatkan secara bebas.
- b. *Al-milk an-naqish* (milik yang tidak sempurna), yaitu apabila seseorang hanya menguasai materi harta itu, tetapi manfaatnya dikuasai orang lain,

¹⁶ Nasrun Haroen, *Fiqh ...*, hal. 32

¹⁷ Shalah ash-Shawi dan Abdullah al-Muslih, *Fikih Ekonomi Islam*, (Jakarta:Darul Haq, 2013), hal. 74

seperti sawah seseorang yang pemanfaatannya diserahkan kepada orang lain melalui wakaf, atau rumah yang pemanfaatannya diserahkan kepada orang lain, baik melalui sewa menyewa maupun peminjaman.¹⁸

Islam mempunyai pandangan yang jelas mengenai harta dan kegiatan ekonomi. Pandangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

Pertama : pemilik mutlak terhadap segala sesuatu yang ada di muka bumi ini, termasuk harta benda, adalah Allah SWT. Kepemilikan oleh manusia hanya bersifat relative, sebatas untuk melaksanakan amanah mengelola dan memanfaatkan sesuai dengan ketentuan-Nya.



“Berimanlah kamu kepada Allah dan Rasul-Nya dan infakkanlah (di jalan Allah) sebagian dari harta yang Dia telah menjadikan kamu sebagai penguasanya (amanah). Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menginfakkan (hartanya di jalan Allah) memperoleh pahala yang besar”. (Al-Hadid:7)¹⁹



...dan berikanlah kepada mereka sebahagian dari harta Allah yang dikaruniakan-Nya kepadamu ... (An-Nur:33).²⁰

Kedua, status harta yang dimiliki manusia adalah sebagai berikut :

- a. Harta sebagai amanah (titipan, *as a trust*) dari Allah SWT. Manusia hanyalah pemegang amanah karena memang tidak mampu mengadakan benda dari tiada. Dalam bahasa Einstein, manusia tidak mampu menciptakan energi, yang mampu manusia lakukan adalah mengubah dari satu bentuk energi ke bentuk energi lain. Pencipta awal segala energi adalah Allah SWT.

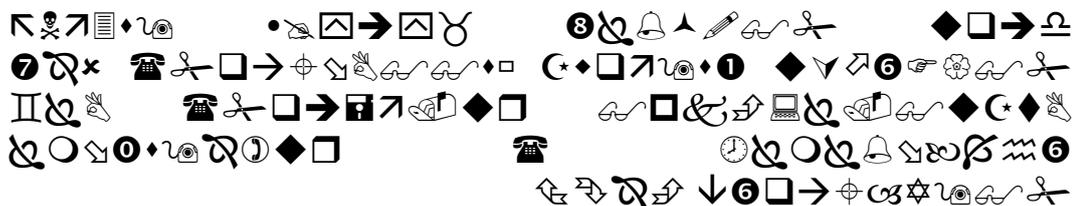
¹⁸ Nasrun Haroen, *Fiqh Muamalah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal. 34-35

¹⁹Departemen Agama RI, *Al-Quran...*, hal.538

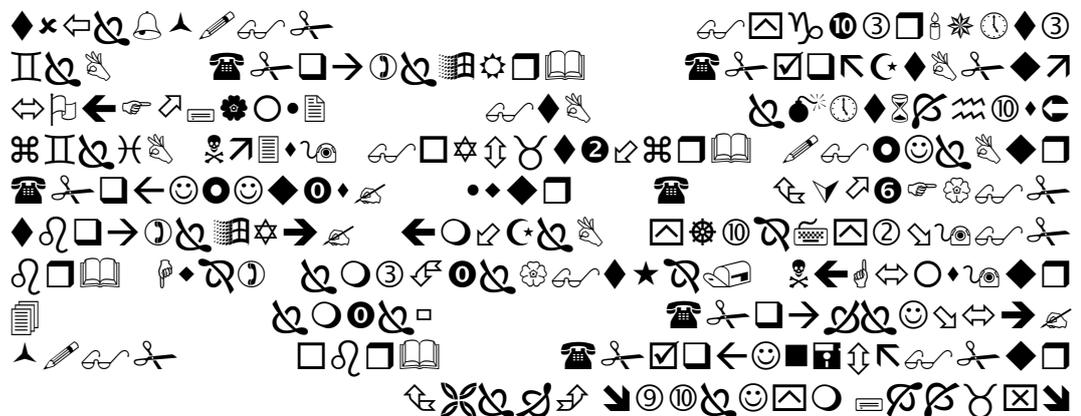
²⁰Departemen Agama RI, *Al-Quran...*, hal. 354

- b. Harta sebagai perhiasan hidup yang memungkinkan manusia bisa menikmatinya dengan baik dan tidak berlebih-lebihan. Manusia memiliki kecenderungan yang kuat untuk memiliki, menguasai dan menikmati harta.
- c. Harta sebagai ujian keimanan. Hal ini terutama menyangkut soal cara mendapatkan dan memanfaatkannya, apakah sesuai dengan ajaran Islam ataukah tidak.
- d. Harta sebagai bekal ibadah, yakni untuk melaksanakan perintah-Nya dan melaksanakan muamalah di antara sesama manusia, melalui kegiatan zakat, infak dan sedekah.

Ketiga, pemilikan harta dapat dilakukan antara lain melalui usaha (*a'ma@l*) atau mata pencaharian (*ma'i>syah*) yang halal dan sesuai dengan aturan-Nya. Banyak ayat Al-Quran dan hadis Nabi yang mendorong umat Islam bekerja mencari nafkah secara halal.



Dialah yang menjadikan bumi untuk kamu yang mudah dijelajahi, maka jelajahilah di segala penjurunya dan makanlah sebahagian dari rezki-Nya. dan hanya kepada-Nya-lah kamu (kembali setelah) dibangkitkan. (Al-Mulk:15).²¹



Wahai orang-orang yang beriman, infakanlah sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untukmu.

²¹Departemen Agama RI, *Al-Quran ...*, hal. 563

Janganlah kamu memilih yang buruk untuk kamu keluarkan, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata (enggan) terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya, Maha Terpuji.(Al-Baqarah : 267)²²

Keempat, dilarang mencari harta, berusaha atau bekerja yang dapat melupakan kematian (at-Taka>tsur :1-2), melupakan dzikrullah (tidak ingat kepada Allah dengan segala ketentuan-Nya) (al-Muna>fiqun : 9), melupakan shalat dan zakat (an-Nu>r: 37), dan memusatkan kekayaan hanya kepada sekelompok orang kaya saja (al-Hasyr:7).

Kelima, dilarang menempuh usaha yang haram, seperti melalui kegiatan riba (Al-Baqarah : 273-281), perjudian, berjual beli barang yang dilarang atau haram (Al-Ma>idah:90-91), mencuri, merampok, pengghosoban (Al-Ma>idah:38) curang dalam takaran dan timbangan (Al-Muthaffifi>>n:1-6), melalui cara-cara yang batil dan merugikan (al-Baqarah:188), dan melalui suap-menyuap (HR Imam Ahmad).²³

Dalam ilmu hukum, hak-hak manusia dibagi menjadi dua yaitu hak-hak kebendaan dan hak-hak perorangan. Hak kebendaan adalah suatu hak yang memberikan kekuasaan atas suatu benda, sedangkan yang dimaksud dengan hak perorangan memberikan suatu tuntutan atau penagihan terhadap seseorang. Suatu hak kebendaan dapat dipertahankan terhadap orang yang melanggar hak tersebut, sedangkan hak perseorangan hanya dapat dipertahankan terhadap seseorang tertentu saja atau terhadap suatu pihak saja. Hak milik, khususnya hak milik atas tanah merupakan bagian hukum benda dan membicarakan masalah hak milik, tidak lepas dari wujud barang atau benda dengan pemiliknya. Pemahaman tentang konsep hak milik penting untuk dikaji agar setiap orang bisa mengembangkan apa yang menjadi miliknya, dan orang lain bisa bersikap hormat pada benda milik orang lain.²⁴

Hak milik atas tanah adalah hak kodrat, dalam arti, bukan hak manusia yang dapat dilepaskan secara sukarela, tetapi suatu hak kodrat yang menyertai diri

²²Departemen Agama RI, *Al-Quran ...*, hal. 45

²³ Muhammad Syafii Antonio, *Bank ...*, hal 8-10.

²⁴ Ridwan, *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*, (Bidang Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI:Jakarta, 2010) hal. 35

manusia. *Hugo Grotius* (1563-1645) menyatakan bahwa kehendak manusia merupakan dasar adanya hak milik perseorangan. Pada awalnya tanah digunakan oleh masyarakat secara bersama-sama, namun karena kehendak manusia, secara tegas maupun diam-diam terjadi perubahan, yakni pemilikan secara perorangan.²⁵

Hak milik perseorangan dalam tradisi sosial dan politik Indonesia diakui dalam perundang-undangan dan memperoleh tempat yang wajar dalam fungsinya yang secara sosial. Walaupun UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa kepemilikan secara perseorangan adalah sah, namun jelas memberi, ruang luas kepada warga Negara untuk secara perseorangan menghaki kemanusiannya, mengembangkan pribadi dan bakat-bakatnya dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Sumber hak milik itu adalah hak *ulayat* yang menurut hukum adat adalah hukum asli bangsa Indonesia, artinya hak bersama atau hak masyarakat. Dari pemahaman inilah hak milik perseorangan dilekati fungsi sosial, yang artinya tanah milik perseorangan bukan saja harus dipergunakan (atau tidak dipergunakan) tanpa merugikan orang lain, melainkan justru harus diletakkan dalam rangka pemanfaatannya untuk kesejahteraan umum.²⁶

Teori lain tentang kepemilikan adalah teori yang menyatakan bahwa kepemilikan bersifat kolektif. Teori ini dibangun atas teori-teori sosiologis yang mendasarkan pada adanya pergerakan konsep pemilikan dari individualistic kepada kepemilikan kolektif, meskipun tidak sampai menghapus hak milik pribadi. Leon Duguit menyatakan bahwa hak milik harus melaksanakan fungsi-fungsi sosial. Menurut Munir Fuady, konsep hak milik inilah yang dianut dalam tata hukum Indonesia. Teori pemilikan lain yang lebih berdimensi sosiologis dengan mempertimbangkan dimensi sosialistik adalah teori utilitas social (*social utilitarian*) dan teori ekonomi sosial. Teori utilitas social mengakui hak individual sepanjang hak tersebut menjamin kepentingan maksimum orang banyak. Sementara itu, teori ekonomi social (*social economy*) yang menyatakan bahwa agar hak milik berjalan dengan baik, diperlukan institusi hukum dan istitusi

²⁵ Ridwan, *Pemilikan...*, hal. 36-37

²⁶ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara asas Tanah*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hal. 249

social yang adil untuk menciptakan ketertiban penggunaan benda dan terciptanya keadilan ekonomi.²⁷

Falsafah bangsa indoneisa dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah, menempatkan individu dan masyarakat sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan (dwi tunggal), yaitu pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualistic, tetapi bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat terhadap hak perseorangan. Dengan kerangka seperti ini, hak-hak perorangan atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi selalu ada batasannya, yakni kepentingan orang lain, masyarakat atau Negara.²⁸

Pada dasarnya kepemilikan atas tanah dan harta benda lain setelah diberikan oleh Allah kepada makhluknya, selanjutnya akan menjadi hak pribadi. Kemudian fikih mengklasifikasikannya menjadi dua; yaitu *pertama Istila>*, yakni penguasaan melalui perang, pembebasan, atau cara pendudukan lain tanpa kekerasan. *Kedua Istiqra>r*, yakni penguasaan melalui pewarisan secara turun temurun atau alih milik dari orang lain dengan jual beli, dan lain sebagainya. Tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah dari pihak lain dengan cara *istila>*, akan menjadi berbeda statusnya sesuai dengan proses dan cara pengambilalihannya yang secara terbagi menjadi tiga kategori; [a]. dikuasai secara paksa dalamsuatu peperangan (*ghoni>mah*); [b]. ditinggalkan oleh pemiliknya (melarikan diri) dalam situasi perang (*al-fai*), yang dikuasai oleh tanah negara dan diperuntukkan kemaslahatan rakyat. *Jumhu>r alfuqaha>* sepakat mengenai kedudukan tanah tersebut sebagai wakaf untuk kemaslahatan rakyat banyak. Hanya saja menurut *Syafiiyah* dan sebagian *Hanabilah*, pewakafannya memerlukan ketetapan Imam, pemerintah; [c].tanah yang diperoleh pemerintah melalui perundingan damai (*as-sulh*). Tanah ini dapat menjadi tanah-negara, atau tetap menjadi tanah milik bagi pemilik lama dengan ketentuan membayar *khara>j* (retribusi)/ bagi hasil yang diatur oleh Imam.²⁹

²⁷ Ridwan, *Pemilikan...*, hal. 38

²⁸ Ridwan, *Pemilikan...*, hal. 39

²⁹ Iffatin Nur, "Kajian Kritis Hukum Pertanahan dalam Perspektif Fikih", *Ahkam, Volume 2, Nomor 1, Juli 2014: 148-178*, hal. 152

Dalam perihal kepemilikan tanah, Al-Qura'n tidak menjelaskannya secara eksplisit, namun hanya menetapkan hak manusia untuk mengelola, menanam dan memiliki hasil produksinya. Sehingga pada masa Nabi prioritas utama atas kepemilikan sebidang tanah pada masa itu berada di tangan pemerintah, dan selanjutnya diperuntukkan untuk individual. Karenanya pemerintah dapat menghadiahkan, membatasi maupun menarik kepemilikan sebidang tanah dari seseorang sesuai dengan kemaslahatan masyarakat. Pada abad-abad berikutnya, *jumhu>r fuqaha>* secara aklamatif mendefinisikan pengertian milik yang diterapkan

untuk manusia bersifat *maja>zi* dan *idla>fi*. Dalam fikih, hak-hak atas tanah dibedakan dalam dua macam yaitu: a. Hak Milik (*haq al-milkiyyah/milkul raqabah*), yang pemegangnya secara penuh berhak membudidayakan, mengerjakan usaha, memanfaatkan investasi, menjual, menghibahkan, dan lain sebagainya. Seperti tanah hasil budidaya yang sudah turun-temurun, maka hak kepemilikan ada pada yang membudidayakan itu. Dalam hadits Nabi dikatakan: *Man ahy> ardlan maitatan fahiya lahu*, Barangsiapa yang membudidayakan tanah (yang semula tanpa pemilik dan terlantar), maka tanah itu adalah miliknya. b. Hak Guna *haq al-istighla>/al-intifa>*, yang pemegangnya dapat memanfaatkan tanah tersebut, sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan dengan izin pemerintah.³⁰

Kalangan orang Bugis Makasar mengenal hak milik dalam hubungannya dengan penguasa. Hal ini dikemukakan oleh Kamaruddin sebagai kesimpulan yang ditarik dari pandangan A. Zaenal. Konsepsi hak milik menurut orang Wajo dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Hak milik adalah sesuatu yang privat, yang esensial bagi setiap pribadi. Oleh karena itu atas suatu barang, hanya dipunyai oleh yang berhak atasnya.
2. Genggaman (penguasaan) hak milik rakyat tidak dapat dibatalkan oleh kerajaan (pemerintah) sekalipun, dan hanya putusan pengadilan (pejabat

³⁰ Iffatin Nur, "Kajian ...,hal. 154

yang tidak memihak) yang berkewenangan menguatkan atau membatalkan jika terjadi suatu sengketa atas hak milik.

3. Lapisan atas (pemerintah dan para pejabat) dan lapisan bawah (rakyat) saling menghormati, dengan tidak saling mengintervensi hak milik.³¹

Hak kepemilikan (*ownership right*) dalam hukum islam didasarkan pada konsep khilafah (*stewardship*). Kepemilikan manusia atas harta bendanya semata-mata amanat Alloh dan bersifat relative dan *nisbi* (*maja*>*zy*). Batasan syariat atas hak milik seseorang inilah yang kemudian menjadikan standar kelayakan seseorang untuk dinilai mampu untuk menggunakan hak miliknya.³²

Menurut Isa Abduh, berdasarkan lacakan sumber-sumber normative Islam baik dari Al-Quran dan Hadits serta hasil rumusan para ahli fiqih, masalah hak kepemilikan terhadap harta dapat disimpulkan *ana*>*sir* pokoknya sebagai berikut : *Pertama*, pemilik yang asli dan mutlak atas semua hak yang dimiliki oleh manusia adalah Alloh SWT. *Kedua*, sesungguhnya Alloh telah menguasai hak kepemilikannya kepada manusia sesama Bani Adam untuk memiliki dan menguasai suatu hak serta menggunakan haknya untuk kepentingan hidupnya. Pemilikan manusia adalah derivasi kepemilikan dari Alloh dengan mendasarkan pada prinsip *istikhlaf* dan *taskhir*. Ketiga hak milik pribadi yang dihasilkan atas usahanya sendiri. Dengan pemetaan kepemilikan seperti ini, maka Isa Abduh membagi hak milik menjadi hak Alloh, hak jamaah dan hak pribadi.³³

Pemilikan *amwal* (harta/benda) menurut Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah didasarkan pada empat asas. *Pertama* asas *amanah*, bahwa pemilikan *amwal* pada dasarnya merupakan titipan dari Alloh Subhanahu wata'ala untuk didayagunakan bagi kepentingan hidup. *Kedua*, asas *infiradiyah*, yaitu bahwa pemilikan benda pada dasarnya bersifat individu dan penyatuan benda dapat dilakukan dalam bentuk badan usaha atau korporasi. *Ketiga* asas *ijtimaiyah* yaitu bahwa kepemilikan benda tidak hanya memiliki fungsi pemenuhan kebutuhan hidup pemiliknya, tetapi pada saat yang sama di dalamnya terdapat hak

³¹ Aminuddin Salle, *Hukum ...*, hal. 40

³² Ridwan, *Hukum ...*, hal. 17

³³ Ridwan, *Hukum...*, hal. 18

masyarakat. *Keempat*, asas *manfaat*, yaitu bahwa kepemilikan benda pada dasarnya diarahkan untuk memperbesar manfaat dan mempersempit madharat.³⁴

Kelayakan seseorang untuk menggunakan hak miliknya ketika pemegang hak milik disebut sebagai subyek hukum yang sempurna yang dalam terminology fikih disebut *mukallaf*. Ada dua kriteria seseorang disebut mukallaf yaitu mempunyai kesempurnaan akal (*'a>qil*) dan mempunyai kematangan secara biologis (*ba>ligh*). Dalam terminology fikih *mukallaf* adalah orang yang cakap melakukan tindakan hukum dan cakap mempertanggungjawabkan perbuatannya (*ahliyat al-Tasharruf*). Dalam terminology ilmu ushul fikih kecakapan seseorang untuk melakukan perbuatan hukum secara penuh disebut dengan *ahliyat al-ada> al-ka>milah*.³⁵

Menurut KHES subjek hukum adalah orang perseorangan, persekutuan, atau badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum yang memiliki kecakapan hukum. Kecakapan hukum adalah kemampuan subjek hukum untuk melakukan perbuatan yang dipandang sah secara hukum. Seseorang dipandang memiliki kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum dalam hal telah mencapai umur paling rendah 18 tahun atau pernah menikah. Badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum, dapat melakukan perbuatan hukum dalam hal tidak dinyatakan taflis/pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.³⁶

Penguasaan seseorang atas hak miliknya meliputi tiga hak yaitu hak untuk menggunakan (*al-isti'ma>l*), mengembangkannya (*al-istighlal>*) dan hak untuk membelanjakan (*al-tasharruf*). Dalam prakteknya penguasaan ketiga hak itu secara murni bisa berlaku pada jenis kepemilikan harta yang bergerak. Oleh karena itu, pada jenis harta yang tidak bergerak seperti tanah akan ada pengecualian penggunaan hak tersebut, seperti adanya hak *syuf'ah* atas tanah karena persinggungannya dengan batas tanah milik orang lain.³⁷

³⁴ Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat Madani, *Kompilasi Hukum Enonomi Syariah*, (Jakarta : Kencana, 2009), hal. 9-10

³⁵ Ridwan, *Hukum...*, hal. 18-19

³⁶ Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat Madani, *Kompilasi ...*, hal. 2-6

³⁷ Ridwan, *Hukum...*, hal. 32

Hak kepemilikan dilihat dari subyek penguasaannya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kepemilikan yang bersifat *al-muthlaqah (milkiyah ila>hiyyah)*, yaitu kepemilikan yang tidak terbatas, dan kepemilikan yang bersifat *al-muqayyadah (milkiyyah basyariyyah)*, yaitu kepemilikan yang terbatas. Para ahli fikih membagi hubungan manusia dengan kepemilikan dalam kaitannya dengan hubungan hukum menjadi tiga, yaitu sebagai pemilik (*al-ma>likiyah*), benda/sesuatu yang dimiliki (*al-mamlu>kiyah*) dan hak kepemilikan itu sendiri (*al-milkiyah*). Pemilik (*al-ma>lik*) dalam hubungan hukum adalah sebagai subyek, sedangkan benda yang dimiliki (*al-mamlu>kah*) adalah obyek dari segi harta yang dikuasai, adapun hak kepemilikan (*al-milkiyyah*) adalah hubungan yang mengikat keduanya.³⁸

Dalam istilah KHES, prinsip kepemilikan *amwa>l* terdiri dari 5 macam. *Pertama*, pemilikan yang penuh, menimbulkan adanya kepemilikan manfaat dan tidak dibatasi waktu. *Kedua*, pemilikan yang tidak penuh, mengharuskan adanya kepemilikan manfaat dan dibatasi waktu. *Ketiga*, pemilikan yang penuh tidak bisa dihapuskan, tetapi bisa dialihkan. *Keempat*, pemilikan syarikat yang tidak penuh sama dengan kepemilikan terpisah *tasharrufnya*. *Kelima*, pemilikan syarikat yang penuh di tasharrufkan dengan hak dan kewajiban secara proporsional.³⁹

Hak milik dilihat dari obyek benda yang dimiliki dibagi menjadi empat. *Pertama*, hak milik atas benda (*milkiyyah al-ain*) yaitu hak kepemilikan yang obyek kepemilikannya berupa benda, baik benda bergerak maupun benda tidak bergerak. *Kedua*, hak milik atas manfaat (*milkiyyah al-manfaat*) yaitu hak kepemilikan dalam bentuk manfaat atau nilai guna dari satu objek tertentu. *Ketiga*, hak milik berupa hak tanggungan (*milkiyyat al-dain*) yaitu hak kepemilikan dalam bentuk harga/nilai atau hutang yang ada dalam tanggungan orang lain. *Keempat*, hak kepemilikan dalam bentuk hak (*al-milkiyyat al-huqu>q*) seperti melintasi jalan.⁴⁰

Pengakuan dan penghormatan Islam terhadap hak milik didasarkan pada dua argumentasi. *Pertama* syariat islam memposisikan harta sebagai salah satu

³⁸ Ridwan, *Hukum...*, hal. 32

³⁹ Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat Madani, *Kompilasi ...*, hal. 10-11

⁴⁰ Ridwan, *Hukum...*, hal. 33

komponen pokok dari lima hal yang wajib dilindungi (*al-dlaru>rat al-khamsah*) yaitu prinsip menjaga harta (*hifdz al-ma>l*). *Kedua*, sesungguhnya syariat melarang untuk mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak sah.⁴¹

Dalam kaitan dengan rambu-rambu penggunaan hak milik dalam koridor hukum, Islam menggariskan beberapa prinsip dasar. *Pertama*, Islam melarang penumpukan harta dengan motif memperkaya diri sendiri. *Kedua*, Islam melarang menggunakan harta dengan cara mubazir atau menghamburkan harta miliknya yang bertentangan dengan ketentuan hukum. *Ketiga*, Islam melarang pencabutan hak milik pribadi atau nasionalisasi hak milik pribadi oleh pemerintah untuk kepentingan sosial tanpa ada alasan-alasan syari seperti nilai kemaslahatan umum. *Keempat*, Islam memandang bahwa kualitas iman dan takwa sebagai basis spritualitas seseorang haruslah dimanifestasikan dalam bentuk kesediaan untuk berbagi atas harta kekayaannya untuk mereka yang tidak mampu yaitu fakir miskin.⁴²

Ada 9 cara bagi subjek hukum untuk memperoleh harta/benda yaitu dengan pertukaran, pewarisan, hibah, wasiat, penambahan alamiah, jual beli, *luqathah*, wakaf, cara lain yang dibenarkan menurut syariah.

C. Teori Hukum Pertanahan

1. Teori Hukum Adat

Hukum Tanah Adat yang murni berkonsepsi *komunalistik*, yang mewujudkan semangat gotong royong dan kekeluargaan, yang diliputi suasana *religious*. Tanah merupakan tanah bersama kelompok *territorial* atau *genealogic*. Hak-hak perorangan atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bersama tersebut. Oleh karena itu, biarpun sifatnya pribadi, dalam arti penggunaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya, berbeda dengan hak-hak dalam Hukum Tanah Barat, sejak kelahirannya sekaligus dalam dirinya sudah terkandung unsur kebersamaan. Yang dihaki dengan hak-hak individual tersebut adalah

⁴¹ Ridwan, *Hukum...*, hal. 33

⁴² Ridwan, *Hukum...*, hal. 34

sebagian dari tanah bersama, yang dalam kepustakaan disebut *tanah ulayat*. Walaupun demikian, sebagai hukum yang hidup, Hukum Tanah Adat tidak luput dari pengaruh masyarakat lingkungan tempat berlaku dan bertumbuhnya. Masyarakat Hukum Adat itu pun pada gilirannya juga mengalami pengaruh dari masyarakat dan suasana sekelilingnya. Yaitu masyarakat modern yang kapitalistik dan masyarakat swapraja yang feodal. Karena itu pada kenyataannya hukum Tanah Adat yang berlaku sudah tidak seluruhnya murni lagi.⁴³

Konsepsi hukum adat dapat dirumuskan sebagai konsepsi yang *komunalistik religious*, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsure kebersamaan. Sifat komunalistik menunjukkan kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepustakaan hukum disebut *Hak Ulayat*. Tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama, yang diyakini sebagai karunia suatu Kekuatan Ghaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai unsure pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa. Adapun kelompok tersebut bisa merupakan masyarakat hukum adat yang teritorial (desa, marga, nagari, huta), bisa juga merupakan masyarakat hukum adat genealogic atau keluarga, seperti suku dan kaum di Minangkabau.

Para warga sebagai anggota kelompok, masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, dengan hak-hak yang bersifat sementara, sampai dengan hak yang tanpa batas waktu, yang umum disebut hak milik.⁴⁴

Hak individual tersebut bukanlah bersifat pribadi semata. Disadari, bahwa yang dikuasai dan digunakan itu adalah sebagian dari tanah bersama. Karena itu, dalam penggunaannya tidak boleh hanya berpedoman

⁴³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta : Djambatan, 2008), hal. 62

⁴⁴ Boedi Harsono, *Hukum ...*, hal. 181

pada kepentingan pribadi saja, melainkan juga harus mempertimbangkan kepentingan bersama. Sifat penguasaan ini mengandung unsur *kebersamaan*. Dengan demikian hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut :

- a. Selain mengandung hak kepunyaan bersama atas tanah bersama para anggota atau warganya, yang termasuk bidang hukum perdata.
- b. Mengandung juga tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaannya yang termasuk bidang hukum public.

Tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama, baik yang diperuntukan bagi kepentingan bersama maupun bagi kepentingan para warganya, tidak selalu bisa dilakukan bersama oleh warga masyarakat hukum adat itu sendiri. Maka sebagian tugas tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada *Kepala Adat* atau bersama *Tetua Adat*.⁴⁵

2. Teori Hukum Nasional

Hukum tanah yang lama sebelum lahirnya UUPA mempunyai banyak kekurangan, makanya perlu adanya pergantian. Pergantian hukum yang lama tersebut diganti dengan yang baru yaitu Hukum Tanah Nasional. Hukum tanah yang baru harus bersifat nasional, baik mengenai segi formalnya maupun materiilnya. Mengenai segi formalnya, Hukum Tanah Nasional harus dibuat oleh pembentuk Undang-undang Indonesia, dibuat di Indonesia dan disusun pula dalam Bahasa Indonesia. Lagi pula Hukum Tanah Nasional berlaku diseluruh wilayah Indonesia dan meliputi semua tanah yang ada di wilayah Negara. UUPA telah memenuhi syarat nasional yang formal tersebut. Mengenai segi materiilnya, Hukum Tanah yang baru harus nasional pula, yaitu berkenaan dengan tujuan, konsepsi, asas-asas, system dan isinya.⁴⁶

⁴⁵ Boedi Harsono, *Hukum ...*, hal. 182

⁴⁶ Boedi Harsono, *Hukum ...*, hal. 162

Berlakunya UUPA dapat menghilangkan sifat dualistis yang dulunya terdapat dalam lapangan agrarian karena hukum agrarian yang baru itu didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum adat, dan hukum adat adalah hukum yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia juga merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli. Hukum adat sebagai dasar dari hukum agrarian yang baru itu adalah Hukum Adat yang sudah disaneer yaitu Hukum Adat yang hukum aslinya berlaku bagi golongan rakyat pribumi, yang selanjutnya merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis, dan yang mengandung unsure-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi suasana keagamaan.⁴⁷

Syarat-syarat bagi berlakunya hukum adat menjadi dasar hukum agraria yang baru (Hukum Tanah Nasional) menurut Boedi Harsono sebagaimana dikutip oleh Suhariningsih adalah :

- a. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan asas persatuan bangsa
- b. Tidak boleh bertentangan dengan sosialisme indonesia
- c. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUPA
- d. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya
- e. Harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.⁴⁸

Teori hukum nasional yang dimaksudkan disini adalah hak penguasaan tanah yang didasarkan kepada UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Dalam hal ini Hak penguasaan tanah yang berlaku secara yuridis di Indonesia tertuang dalam Pasal 2 UUPA:

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu, pada

⁴⁷ Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaruan Konsep Menuju Penertiban*, (Jakarta:Prestasi Pustaka, 2009), hal. 55

⁴⁸ Boedi Harsono, *Hukum ...*, hal. 213-218 dan Suhariningsih, *Tanah ...*, hal. 56

tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.

2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini 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.⁴⁹

Dengan berlakunya UUPA maka peraturan-peraturan pertanahan yang merupakan produk pemerintahan Hindia Belanda seperti *Agrarische Wet*, *Agrarische Besluit*, dan Buku II BW yang mengatur tentang pertanahan menjadi tidak berlaku lagi, karena memang UUPA dimaksudkan sebagai pengganti dari ketentuan-ketentuan pertanahan produk pemerintah Hindia Belanda yang terkesan imprealistik, kapitalistik dan feodalistik.

Berdasarkan hak tersebut tersebut diatas, maka penguasaan negara atas tanah dibedakan kepada dua penguasaan yaitu penguasaan langsung dan penguasaan tidak langsung. Penguasaan langsung adalah penguasaan negara terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan, Menurut Sunarjati Hartono tanah seperti ini disebut dengan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”. Adapun hak menguasai negara secara tidak langsung adalah hak menguasai negara terhadap tanah yang telah dihaki perseorangan, atau disebut dengan “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara” atau “tanah negara tidak bebas”.

Dengan lahirnya UUPA maka hak-hak atas tanah di Indonesia dibatasi kepada lima macam hak yaitu, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Prinsip yang terkandung dalam

⁴⁹ Pasal 2 UUPA

ketentuan UUD NRI 1945 ini mengandung makna kewajiban Pemerintah sebagai pelaksana kebijakan negara untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁵⁰

Prinsip yang terkandung dalam UUD NRI 1945 tersebut, dalam pengusahaan potensi sumber daya alam harus dilaksanakan secara berkelanjutan dan pemanfaatannya seoptimal mungkin bagi kepentingan rakyat. Dengan demikian, Pemerintah memiliki peran utama dalam optimalisasi pengusahaan potensi sumber daya alam. Pengusahaan potensi sumber daya alam dalam implementasinya harus diterapkan dengan mempertimbangan aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan. Hal ini penting mengingat pengusahaan sumber daya alam akan menjadi kekuatan ekonomi riil secara berkelanjutan, yang antara lain berupa penerimaan negara, pengembangan wilayah dan pengembangan sumber daya manusia, namun dengan tetap memperhatikan komitmen *corporate social responsibility* dan juga melakukan pengelolaan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup.

Dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2), hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, dan apabila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun. Pasal 37 UUPA menjelaskan tentang terjadinya hak guna bangunan, yang disebabkan oleh:

- a) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara; yaitu karena penetapan Pemerintah;
- b) Mengenai tanah Milik; yaitu, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh.

Berdasarkan Pasal 30 UUPA jo Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, hak guna bangunan dapat dimiliki oleh; Warga Negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Mengenai kepemilikan hak ini

⁵⁰ Pasal 33 UUD 1945

dapat hapus dikarenakan beberapa hal sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UUPA.⁵¹

UUPA sendiri tidak mendefinisikan apa yang dimaksud dengan tanah ulayat. Dalam Pasal 3 UUPA memang terdapat istilah “*hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu*”. Dalam penjelasan Pasal 3 UUPA dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu” ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut “*beschikkingsrecht*”. Bunyi selengkapnya Pasal 3 UUPA adalah sebagai berikut: “*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi*”.⁵²

Definisi tanah ulayat baru dapat kita temui dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (“Permeneg Agraria No. 5 Tahun 1999”), yang menyebutkan bahwa Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Sedangkan, masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.⁵³

D. Hasil Penelitian yang Relevan

⁵¹ Pasal 30 UUPA

⁵² Pasal 3 UUPA

⁵³ Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (“Permeneg Agraria No. 5 Tahun 1999”)

Penelitian Nurhayati dalam disertasi yang berjudul Studi Komparatif Ganti Rugi Hak Atas Tanah ditinjau dari perspektif Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional (Studi Penelitian Pelebaran Jalan di Kota Medan).⁵⁴

Hasil penelitian memberikan dua pemahaman yang mendasar. *Pertama*, pelaksanaan ganti rugi pelebaran jalan di kota Medan dahulunya tidak berjalan sesuai dengan peraturan yang ada, berbeda dengan pelaksanaan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Kedua*, terdapat titik singgung antara hukum agraria nasional dengan Hukum Islam tentang pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum pada tingkat asas dan prinsip-prinsip hukum atau pada tingkat ketentuan-ketentuan yang bersifat primer, dan termasuk dalam fungsi sosial terhadap tanah.

Sehubungan dengan itu perlu direkomendasikan untuk menyerap secara maksimal prinsip-prinsip pengaturan tanah menurut hukum Islam, dan perlu mensosialisasikan aturan-aturan hukum nasional dan hukum Islam dalam bidang pertanahan, dan kehidupan masyarakat sehari-hari.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional (Perpres No. 65 Tahun 2006), secara substansial mempunyai banyak persamaan yang prinsipil dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Hukum Islam. Hal ini disebabkan karena terdapatnya hubungan atau korelasi yang signifikan antara Hukum Islam dengan Hukum Agraria Nasional, Meskipun demikian, terdapat juga perbedaan-perbedaan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di antara kedua jenis hukum tersebut. Baik dalam Hukum Agraria ataupun hukum Islam diakui ada fungsi sosial hak atas tanah. Bahkan dapat ditegaskan bahwa Agama Islamlah pelopor awal atau pertama dari lahirnya fungsi sosial terhadap suatu benda. Hal ini dapat dilihat dari ajaran-ajaran Islam yang mengakui adanya hak orang lain atas benda yang dimiliki seseorang, seperti sadaqah, wakaf, zakat, hibah dan lain sebagainya.

⁵⁴ Nurhayati A, "Studi Komparatif Ganti Rugi atas tanah ditinjau dari perspektif hukum islam dan dan hukum agrarian nasional (Studi Kasus Pelebaran Jalan di Kota Medan), *Disertasi*, IAIN Sumatera Utara 2014

Bahkan salah satu asas *fikih mu'a>malah* menyebutkan bahwa segala tindakan terhadap harta benda ditujukan untuk memperoleh manfaat bagi manusia. Asas ini dikenal dengan istilah *taba>dulul mana>fi'*.

Penelitian dalam Tesis Luh Putu Suryani yang berjudul Penerbitan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Rangka Penataan Tanah di Kota Denpasar.⁵⁵ Penelitian ini mengkaji tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan Tanah Di Kota Denpasar. Ada dua permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu kewenangan dan mekanisme penertiban tanah terlantar serta pendayagunaan tanah terlantar dalam rangka penatagunaan tanah di Kota Denpasar.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Bahan hukum maupun informasi penunjang lainnya yang telah terkumpul terlebih dahulu dilakukan deskripsi dengan menguraikan proposisi-proposisi hukum kemudian diinterpretasikan untuk selanjutnya disistimatisasi, dievaluasi untuk kemudian diberikan argumentasi untuk mendapatkan kesimpulan atas permasalahan tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi, dimana Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk melakukan penertiban tanah terlantar sesuai dengan ketentuan Pasal 17 PP No.11 Tahun 2010. Dalam pelaksanaan penertiban, dibentuk Panitia C yang berwenang melakukan identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar. Mekanisme penertiban tanah terlantar dilakukan melalui tahapan-tahapan yaitu inventarisasi tanah terindikasi terlantar, identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar, peringatan terhadap pemegang hak, penetapan tanah terlantar. Dalam rangka penatagunaan tanah di Kota Denpasar, tanah-tanah terlantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria,

⁵⁵ Luh Putu Suryani, "Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Rangka Penataan Tanah di Kota Denpasar", *Tesis* (Denpasar : Universitas Udayana, 2011).

program strategis negara dan cadangan umum negara harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar.

Dalam penelitian Heru Yudi Kurniawan Fakultas Hukum program Magister Ilmu Hukum Universitas Tanjungpura tentang Tinjauan Yuridis Pemanfaatan Tanah terindikasi terlantar untuk kegiatan produktif masyarakat (Meningkatkan taraf perekonomian di tinjau dari PP no 11 tahun 2010 tentang pemanfaatan dan pendayagunaan tanah terlantar, dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu *pertama*, perlindungan hukum terhadap penggarap tanah terindikasi terlantar hingga saat ini belum dapat kita temui secara khusus tertuang dalam sebuah peraturan tertulis yang diterbitkan sebagai undang-undang atau peraturan menteri terkait, akan tetapi terdapat ruang bagi petani penggarap lahan kosong untuk mengelola tanah yang bukan miliknya dengan aman. Pemegang hak atas tanah dapat bekerja sama atau memberikan hak kuasa untuk mengelola tanah yang dimiliki kepada pihak lainnya. Peraturan Kepala BPN memberikan perlindungan setelah tanah terindikasi terlantar ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Kedua, hambatan dalam pemanfaatan dan pendayagunaan tanah terindikasi terlantar dalam upaya meningkatkan perekonomian masyarakat pertanian ialah tidak adanya peraturan yang menyebutkan secara jelas memberikan perlindungan kepada masyarakat penggarap pada tanah terindikasi terlantar. Petani penggarap sebetulnya bisa langsung meminta izin pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah miliknya, tetapi hal ini sulit dilakukan karena pemegang hak tidak pernah mendatangi lokasi tanah, sudah tidak lagi menempati lama sesuai sertifikat, atau tanah tersebut masih dalam sengketa. Ada juga factor eksternal yang menghalangi pemanfaatan tanah terindikasi terlantar, diantaranya jalan menuju lokasi yang sukar ditempuh, akses jalan yang minim, keterbatasan modal, keterbatasan pengetahuan petani pengelola, dan belum adanya perhatian pemerintah daerah atau instansi terkait.⁵⁶

⁵⁶ Heru Yudi Kurniawan, "Tinjauan Yuridis Pemanfaatan Tanah Terindikasi terlantar untuk Kegiatan Produktif Masyarakat (Meningkatkan Taraf Perekonomian) ditinjau dari PP NO 11 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan dan Pendayagunaan Tanah terlantar", *Jurnal*, (Fakultas Hukum Program Magister Ilmu Hukum Universitas Tanjungpura Angkatan XI.

Dalam penelitian tentang Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan tim yang dipimpin oleh Rachmat Trijono, SH, M.H. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan menggunakan metode analisis hukum, yakni menelaah, dan mengkaji secara mendalam atas bunyi teks sebuah peraturan perundangundangan. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang bertolak dari: postulat-postulat normatif disebut dengan hukum positif dan doktrin-doktrin yang berkembang, yang termasuk didalam penelitian deskriptif, yakni jenis penelitian yang hanya menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, situasi atau berbagai variabel. Data yang digunakan adalah data sekunder sebagai data utamanya dengan di dukung oleh data primer. Data skunder berupa buku, majalah ilmiah, arsip, dokumentasi pribadi dan resmi dan sebagainya. Sedangkan data primer diperoleh melalui wawancara dan questioner.

Kesimpulan yang didapat adalah bahwa *pertama*, Hak Menguasai Negara di bidang pertanahan adalah hak yang diberikan kepada Negara untuk a. Pengaturan (*regelendaad*), b. Mengadakan kebijakan (*beleid*) bidang pertanahan, c. Tindakan pengurusan (*bestuursdaad*) bidang pertanahan, d. Pengelolaan (*beheersdaad*) bidang pertanahan, e. Pengendalian, yakni pemberian arahan, bimbingan, supervisi, pelatihan, perizinan, sertifikasi, bantuan teknis, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan, f. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*) bidang pertanahan, yakni kegiatan pemantauan dan evaluasi agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan, termasuk melakukan tindakan korektif dan penegakan hukum. *Kedua*, Hak Menguasai Negara dapat dilimpahkan ke Pemerintah Daerah.⁵⁷

E. Kerangka Berfikir

Penelitian ini berupaya mengkomparasikan persamaan dan perbedaan antara pengaturan tanah terlantar dalam Hukum Positif Nasional dan Hukum Ekonomi Syariah.

⁵⁷ Rachmat Trijono, "Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan", (Badan Pembinaan Hukum Nasional : Jakarta, 2015).

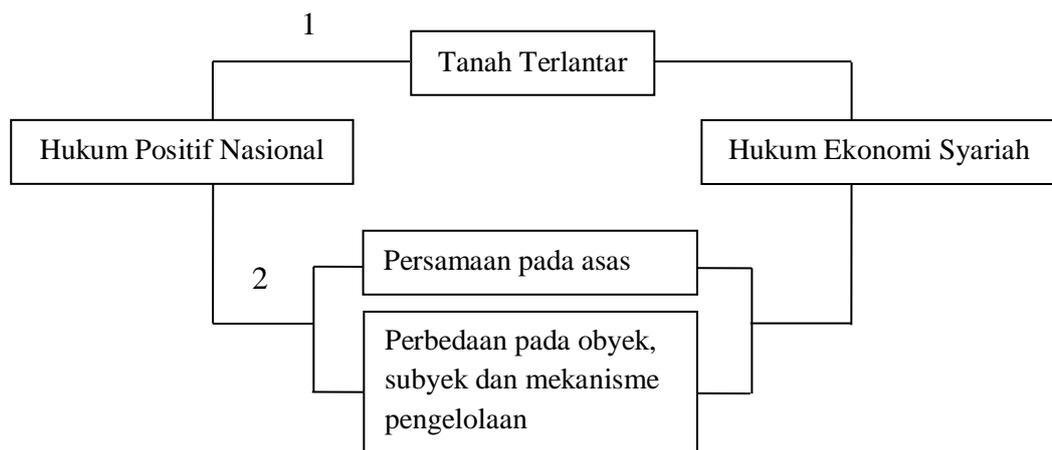
Hukum positif di Indonesia sangat diwarnai oleh Hukum Belanda. Hal ini, secara otomatis secara cultural sangat berbeda dengan Negara Indonesia. Termasuk peraturan yang membahas tentang pertanahan. Baru pada tahun 1960 lahir undang-undang No 5 tahun 1960 yang mengatur tentang Pertanahan yang disebut Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).

Sebagaimana diketahui bahwa mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam. Oleh karena itu semangat untuk bernegara termasuk menjalankan perintah agama, diupayakan bisa berjalan beriringan. Dalam penelitian ini berupaya untuk mengkaji tentang regulasi pertanahan berdasarkan kajian ulama terdahulu, melalui kajian Hukum Ekonomi Syariah. Ada kesamaan dalam asas pengaturan tanah terlantar baik. Baik hukum positif maupun hukum ekonomi Syariah menganggap bahwa penelantaran tanah itu dilarang, karena akan menghilangkan fungsi ekonomi dan fungsi social. Perbedaannya akan dikaji pada tiga kategori yaitu obyek tanah terlantar, subyek tanah terlantar dan mekanisme pengaturan tanah terlantar.

Secara sederhana kerangka berfikir digambarkan dalam bagan berikut ini :

Gambar 1

Kerangka Berfikir



1. Konsep tentang tanah terlantar menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum Ekonomi Syariah
2. Analisis tentang persamaan dan perbedaan konsep tentang tanah terlantar menurut Hukum Positif Nasional dan Hukum Ekonomi Syariah

BAB III

PENGATURAN TANAH TERLANTAR

MENURUT HUKUM POSITIF NASIONAL

A. Pengertian Tanah Terlantar

Manusia dalam hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung sangat memerlukan tanah. Tak terkecuali pada saat manusia meninggal dunia masih memerlukan tanah untuk penguburannya. Tanah bagi kehidupan manusia sangat strategis karena berdimensi sangat luas yang meliputi dimensi sosial, ekonomi, budaya, politik, produksi dan dimensi pertahanan dan keamanan. Sebagai Negara yang berlatar belakang agraris, tanah merupakan sesuatu yang bernilai sangat penting di dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Tanah berfungsi sebagai tempat dimana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya. Selain itu, tanah merupakan harta yang bersifat permanen, karena dicanangkan bagi kehidupan yang akan datang dan tidak dapat diperbaharui. Oleh sebab itu orang selalu ingin untuk memperoleh dan menguasai tanah. Namun pada sisi lain masih ada orang yang tidak memanfaatkan tanah secara maksimal karena sering juga terlihat tanah itu ditelantarkan, padahal aturan perundang-undangan melarang tanah untuk ditelantarkan.¹

Dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.² Ketentuan ini bersifat imperative, karena mengandung perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang diletakkan dalam penguasaan Negara, dipergunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, tujuan dari penguasaan oleh Negara atas bumi, air,

¹ Dayat Limbong, “Tanah Negara, Tanah Terlantar, dan Penertibannya”, *Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017*, hal. 1

²Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, “*Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”, (Jakarta : Sekretariat Jendral MPR RI, tahun 2014) hal. 165

dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.³

Kandungan makna dalam pasal tersebut memiliki tiga garis besar, yaitu : *Pertama*, Negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. *Kedua*, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. *Ketiga*, tanah memiliki arti yang strategis bagi bangsa Indonesia karena tanah merupakan cabang produksi Negara yang menguasai hajat hidup orang banyak.⁴

Hak menguasai Negara atas tanah merupakan pelimpahan dari tugas bangsa yang disampaikan oleh para pendiri Negara pada waktu itu. Pelimpahan tugas tersebut dalam kedudukannya sebagai Negara. Maka Negara mempunyai peran sebagai :

1. Organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang tertinggi, Negara tersebut bertindak sebagai badan penguasa
2. Sifatnya sebagai badan penguasa, Negara diberi kewenangan oleh hukum untuk menjalankan tugasnya yang dapat dipaksakan kepada pemegang penguasaan atas tanah, yang mendasarkan pada system Negara hukum yang dianut sesuai dengan UUD 1945.
3. Dalam bentuknya sebagai Negara maka Negara tersebut adalah pemegang kedaulatan atas tanah seluruh wilayah Negara karena sifatnya sebagai “Negara”.⁵

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

³ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, (Malang:Setara Press, 2016), Hal. 22

⁴ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hal. 203

⁵ Winahyu Erwiningsih, *Hak ...*, hal. 206

1. Tanah Negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya atau disebut sebagai tanah Negara bebas;
2. Tanah Negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah Negara. Tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya karena tidak sesuai dengan tata ruang.⁶

Untuk mengarahkan kebijaksanaan pertanahan itu, pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Lembaran Negara (LN) No. 1960-104, Tambahan Lembaran Negara (TLN) No. 2043. Pelaksanaan UUPA ini mempunyai arti ideologis yang sangat penting. Sebab, undang-undang ini merupakan penjabaran langsung dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sebagai basis atau landasan kekuatan (*basic power*) demokrasi ekonomi yang sedang dikembangkan dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat.⁷

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata buku kedua pasal 544 berbunyi, "bahkan tanpa kehendak si yang berkedudukan untuk menyerahkannya kepada orang lain, berakhirilah kedudukan itu baginya, apabila kebendaan yang dikuasainya, nyata telah ditinggalkannya." Selanjutnya dalam pasal 545 berbunyi, "bertentangan dengan kehendak si yang berkedudukan, berakhirilah kedudukan itu baginya atas sebidang tanah, pekarangan atau bangunan ;

1. Apabila orang lain, setelah dengan tak memperdulikan kehendak si yang berkedudukan, menarik kebendaan-kebendaan itu dalam kekuasaannya dan kemudian selama satu tahun menikmatinya tanpa gangguan suatu apapun juga.

⁶ Dayat Limbong, "Tanah ...", hal. 4-5

⁷ Muchsin, *Aspek ...*, Hal. 10-11

2. Apabila sebidang pekarangan karena suatu peristiwa luar biasa telah tenggelam kebanjiran. Kedudukan tak berakhir karena banjir yang bersifat sementara.⁸

Pasal 545 KUHPerdota menurut Boedi Harsono merupakan pasal yang tidak berlaku lagi setelah lahirnya UUPA. Menurut Boedi Harsono ada beberapa pasal dalam Buku II KUHPerdota yang tidak berlaku yaitu :

1. Titel satu (tentang benda dan pembedaannya) Pasal 508 dan pasal 520-525
2. Titel dua (tentang *Bezit*) pasal 545, 552, 553, 562 dan 565
3. Titel tiga (tentang *Eigendom*): Pasal 571, 586, 587, 589-605 dan 616-624
4. Titel empat (tentang hak /kewajiban sesama tetangga): Pasal 625 – 672.
5. Title enam (tentang *servituut*): Pasal 674-710
6. Title tujuh (tentang *Opstal*): Pasal 711-719
7. Title delapan (tentang *Erfpacht*): Pasal 720-736
8. Title Sembilan (tentang *grondrenten* dan *tienden*): Pasal 737-755
9. Titel sepuluh (tentang *Vruchtgebruik*): Pasal 760 ayat 1, 762, 766-771, 773-777, 795-797, 799,802, 811 ayat 2 dan 3 serta pasal 812
10. Title sebelas (tentang *Gebruik* dan *Bewoning*): Pasal 821, 825 dan 829.⁹

Begitu pentingnya pengelolaan tanah, sehingga MPR membuat ketetapan tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Hal itu tertuang dalam Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 yang dikuatkan dengan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 yang mengamanatkan secara langsung bahwa ketetapan ini tetap berlaku sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Substansi dan Perkembangan Ketetapan MPR tersebut sebagai berikut:

1. Ketetapan MPR ini mengamanatkan untuk mendorong pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang harus dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menghormati Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, kesejahteraan rakyat, demokrasi,

⁸ R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata Burgerlijk Wetboek*, (Jakarta:Balai Pustaka, 2017) hal. 166

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2007), hal. 140-141

kepatuhan hukum, partisipasi rakyat, keadilan termasuk kesetaraan gender, pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam, memelihara keberlanjutan untuk generasi kini dan generasi yang akan datang, memperhatikan daya tampung, dan daya dukung lingkungan, keterpaduan dan koordinasi antar sector dan antar daerah, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat, desentralisasi, keseimbangan hak dan kewajiban Negara, pemerintah, masyarakat dan individu.

2. Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agrarian, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, lautan dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.
4. Untuk mewujudkan amanat Ketetapan ini, agar melakukan pengkajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijaksanaan antar sector demi terwujudnya peraturan perundang-undangan.
5. Menindaklanjuti ketetapan ini, sebagaimana ditugaskan dalam pasal 6 dan pasal 7, telah terbentuk peraturan perundang-undangan : a. di bidang Sumber Daya Agraria, b. di bidang sumber daya alam.
6. Beberapa undang-undang yang sudah terbentuk sebelum lahirnya Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, antara lain : UU No 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria, UU No 5 tahun 1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, UU no 24 tahun 1992 tentang penataan ruang, UU no 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup, UU no 41 tahun 1999 tentang kehutanan.
7. Di dalam program legislasi nasional telah diagendakan pembentukan sejumlah rancangan undang-undang tentang : perubahan atas UU No 5 tahun 1960 tentang pokok agrarian, hak milik atas tanah, pengambil-alihan lahan untuk kepentingan umum, energy, mineral dan batu bara, minyak dan gas bumi, tata

ruang, kelistrikan, kelautan, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya genetika, konservasi sumber daya alam dan ekosistem, penanaman modal.¹⁰

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah bermakna bumi dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, keadaan bumi, permukaan bumi yang diberi batas, daratan, tanah air, negeri tempat kelahiran, daerah yang termasuk dalam sesuatu pemerintahan, tanah leluhur, negeri asal orang-orang pendatang. Gerakan bawah tanah, gerakan gelap, rahasia, mengetanahkan, menurunkan ke tanah, menurunkan derajat kehormatan dan sebagainya, ukuran panjang, depan, bertanah ; mempunyai tanah, ada tanahnya berurat berakar, mengetanahkan; membawa (menurunkan) ke tanah; mengebumikan (menguburkan) ; menurunkan derajat (kehormatan dan sebagainya).¹¹

Sedangkan terlantar atau telantar (tanpa t) berarti terhantar, terletak tidak terpelihara, serba tidak kecukupan (tentang kehidupan), tidak terpelihara, tidak terawat, tidak terurus. Menelantarkan berarti membuat terlantar dan membiarkan terlantar.¹²

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh Undang-undang Pokok Agraria, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyai tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu dalam ayat 2 UUPA dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”, tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.¹³

¹⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, (Sekretariat Jendral MPR RI:Jakarta, 2015) Hal. 266

¹¹ Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Semarang:Penerbit Widya Karya:2017) hal. 523

¹² Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus ...*, hal. 544

¹³ Boedi Harsono, *Hukum ...*, hal. 18

Tanah adalah tempat hidup yang harus diusahakan dan dimanfaatkan serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, (untuk selanjutnya disebut UUPA) menyatakan bahwa “ hubungan antara Bangsa Indonesia, bumi, air serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi. Hubungan yang bersifat abadi ini berarti bahwa hubungan Bangsa Indonesia bukan hanya dalam generasi sekarang saja tetapi generasi yang akan datang untuk anak cucu kita, oleh karena itu sumber daya alam harus dijaga jangan sampai rusak atau ditinggalkan.¹⁴

Berdasarkan pertimbangan tentang perlunya pendekatan konseptual yang terpadu dalam penanganan bidang pertanahan, Presiden membentuk Badan Pertanahan Nasional dengan Keputusan Presiden (Keppres) No 26 Tahun 1988. Pertimbangan yang mendasari pembentukan Badan Pertanahan Nasional, adalah sebagai berikut :

1. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional, adanya kebutuhan, penguasaan, dan penggunaan tanah pada umumnya, termasuk kepentingan pembangunan dirasakan semakin meningkat.
2. Dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah, terutama untuk kepentingan pembangunan, meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan.
3. Sehubungan dengan hal-hal tersebut, serta untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas dan fungsi Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri dan meningkatnya menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanahan secara nasional.¹⁵

Menurut Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tersebut, BPN bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan

¹⁴Ulfa Hasanah, “Redistribusi Tanah Terantar di Provinsi Riau”, *Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 No 3 September 2014-Januari 2015. Hal. 139*

¹⁵Muchsin, *Aspek ...*, hal. 12-13

penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah serta lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan presiden.¹⁶

Dalam hukum adat, hak perseorangan dibatasi oleh hak ulayat. Hak milik perseorangan atas tanah dapat diperoleh jika ada warga persekutuan yang membuka tanah dan selanjutnya mengelola tanah tersebut secara terus menerus. Jika nantinya tanah tersebut tidak dikelola lagi oleh yang bersangkutan, maka tanah tersebut dipengaruhi kembali oleh hak ulayat. Keberlangsungan hak milik atas tanah dari para warga persekutuan tergantung dari kekuatan hak pertuanan desa tersebut. Maksudnya, jika hak pertuanan desa tersebut cukup kuat, maka ada kemungkinan hak milik perseorangan atas tanah dibatasi waktunya untuk selanjutnya dapat dialihkan kepada anggota persekutuan lainnya. Kemungkinan lain adalah bahwa hak milik perseorangan tersebut beralih meninggalnya pemilik tanah tersebut. Kuat tidaknya hak milik tersebut tergantung pada pola-pola hubungan yang tercipta antara persekutuan dengan warganya. Dalam kenyataannya terdapat hak milik yang dibatasi waktunya, dimana hak tersebut dibatasi oleh hak pertuanan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tanah dalam wilayah persekutuan hukum merupakan tanah bersama ulayat.¹⁷

Pasal 2 permeneg Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :

1. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari.
2. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari,

¹⁶ Muchsin, *Aspek ...*, hal. 13

¹⁷ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hal. 203

3. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.¹⁸

Penjelasan Pasal 67 menyatakan masyarakat hukum adat diakui keberadaannya jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain :

1. Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*)
2. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya
3. Ada wilayah hukum adat yang jelas
4. Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati
5. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.¹⁹

Pada prinsipnya, Hukum Agraria Indonesia tidak memperkenankan adanya tindakan penelantaran tanah oleh Pemiliknya (Pemegang Hak), sebab tindakan demikian dikuatirkan akan memicu tumbuhnya efek negatif yang akan merugikan banyak pihak, antara lain seperti: Kesenjangan sosial ekonomi, menurunnya kualitas lingkungan dan bahkan konflik horizontal. Guna mencegah munculnya efek negatif tersebut, maka upaya penelantaran tanah harus segera diantisipasi sedini mungkin penertiban tanah-tanah terlantar di Kabupaten Minahasa karena di daerah ini berdasarkan data dari Badan Pertanahan Negara (BPN) tingkat daerah tercatat 26 Tanah Terlantar. Sehubungan dengan hal ini Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 (Agraria/ UUPA) mengingatkan kepada para Pemegang Hak Atas Tanah di Kabupaten Minahasa, untuk tidak menelantarkan tanahnya secara sengaja. Keseriusan UUPA melarang adanya tindakan penelantaran tanah, nampak pada ancaman berupa sanksi yang akan diberikan, yaitu: “Hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan, Pemutusan hubungan hukum antara Tanah dan Pemilik, dan tanahnya akan ditegaskan sebagai Tanah Negara (Tanah yang

¹⁸Winahyu Erwiningsih, *Hak ...*, hal. 237

¹⁹Winahyu Erwiningsih, *Hak ...*, hal. 238

dikuasai langsung oleh Negara), sebagaimana dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA”.²⁰

Pasal 520 Kitab Undang-undang Hukum Perdata berbunyi bahwa pekarangan dan kebendaan tak bergerak lainnya yang tak terpelihara dan tiada pemiliknyanya, sepertipun kebendaan mereka yang meninggal dunia tanpa ahli waris, atau yang warisannya telah ditinggalkan, adalah milik Negara.²¹

Ada perubahan paradigma dari hukum agraria kolonial yang berciri tanah dikelola atau diusahakan untuk menghasilkan produk yang dapat diperdagangkan dan mendapat untung sebanyak-banyaknya ke Hukum Agraria Nasional yang berciri pengelolaan sumber daya tanah untuk kesejahteraan rakyat. Alasan filosofisnya bahwa tanah itu adalah karunia Tuhan kepada umat manusia (rakyat Indonesia) untuk diusahakan dikelola guna memenuhi kebutuhannya, agar tercapai kesejahteraan atau kemakmuran bersama dengan keadilan.²²

Dalam pasal 6 UUPA dijelaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Selanjutnya di pasal 7 dijelaskan larangan untuk memiliki dan menguasai tanah yang melampaui batas. Oleh karena itu memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.²³

Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh

²⁰Evert M.N. Poluan, “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Tanah Terlantar di Kabupaten Minahasa”, *Lex Administratum*, Vol. III/No.5/Juli/2015, hal. 78

²¹ R.Subekti dan R Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, (Balai Pustaka, 2017), hal. 162

²² Suhariningsih, *Tanah Terlantar*, (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2009), Hal. 98

²³ Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah, (Rona Publishing:Surabaya, tt), hal. 33

kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3).²⁴

Contoh fungsi sosial hak milik menurut Wignjodipoero sebagai berikut :

1. Warga masyarakat desa yang memiliki rumah dengan pekarangan luas, wajib membolehkan tetangganya berjalan melalui pekarangannya.
2. Tiap warga masyarakat desa yang mempunyai sawah atau ladang, harus membolehkan sesame warga lainnya menggembalakan ternaknya di sawah atau ladangnya selama sawah atau ladangnya tersebut belum ditanami.
3. Pamong desa berwenang mengambil tanah seorang warganya guna kepentingan desa selama waktu tertentu.²⁵

Menurut UUPA setiap orang atau badan hukum yang telah diberikan hak atas tanah dilarang menelantarkan tanahnya, hal tersebut sesuai dengan Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA yang intinya yaitu : hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan, pemutusan hubungan hukum antara tanah dan pemilik dan tanahnya akan ditegaskan sebagai tanah negara. Artinya apabila seseorang yang telah diberikan hak atas tanah sesuai Pasal 16 UUPA tidak mengusahakan atau memanfaatkan atau menggunakan atau memelihara tanah tersebut sesuai peruntukan dan penggunaannya, maka hak atas tanah tersebut bisa hapus dan tanahnya jatuh kepada negara atau menjadi tanah negara.²⁶

Tanah Terlantar menurut Penjelasan Pasal 27 UUPA, yang menegaskan bahwa: "Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya". Namun sejak pengundangan UUPA, aturan mengenai tanah terlantar ini tidak dengan serta merta dapat dilaksanakan, sebab juklak pasal tersebut diatas belum diterbitkan, akibatnya larangan penelantaran tanah tidak efektif, sehingga tindakan penelantaran tanah semakin meluas dan tak terkontrol. Kondisi ini menyadarkan

²⁴ Penjelasan Atas Pasal 6 UU PA No 5 Tahun 1960

²⁵ Aminuddin Salle, *Hukum ...*, hal. 39

²⁶ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...", *hal. 140*

Pemerintah untuk segera bertindak, maka pada Tahun 1998 (kurang lebih 30 Tahun kemudian), Pemerintah menerbitkan juklak tata cara penyelesaian Tanah Terlantar melalui PP No. 36 Tahun 1998 yang sudah diperbaharui dengan PP No. 11 / 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Dalam UUPA juga dijelaskan bahwa hak milik akan hapus dan kepemilikannya jatuh kepada Negara bila memenuhi salah satu unsure sebagai berikut²⁷:

1. Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18
2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
3. Karena diterlantarkan
4. Karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan pasal 26 ayat 2.

Tanah yang diterlantarkan, menjadi salah satu alasan hilangnya hak kepemilikan. Karena dengan diterlantarkan, maka fungsi social dari pemilikan tanah menjadi hilang. Dalam hal ini Negara bertanggung jawab untuk menyelesaikannya.

A.P. Parlindungan mengemukakan konsep tanah terlantar dengan merujuk pada hukum adat yaitu sesuai dengan karakter tanah terlantar (kondisi fisik yang telah berubah dalam waktu tertentu (3,5 sampai dengan 10 tahun) maka haknya gugur dan kembali kepada hak ulayat. Sudarto Gautama, menyatakan bahwa istilah diterlantarkan berarti diartikan Antara keadaan jika tanah yang tidak dipakai sesuai dengan keadaannya.²⁸

Salah satu masalah yang perlu ditangani dengan segera adalah masalah tanah terlantar, karena pada kenyataannya banyak tanah-tanah yang sudah diberikan kepada pemegang hak ternyata tidak dipergunakan sebagaimana mestinya. Terlantar dalam arti tanah tersebut tidak dimanfaatkan secara optimal oleh pemegang hak, bahkan tidak jarang para pemegang hak baik pribadi atau badan hukum melakukan disfungsi hak atas tanah yang melanggar ketentuan awal pemberian hak atas tanah. Hal ini tentu menyalahi amanat dari UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) yang intinya menyatakan bahwa segala kekayaan

²⁷ Pasal 27 Undang-undang Pokok Agraria, (Rona Publishing : Surabaya, tt), hal. 39

²⁸ Dayat Limbong, "Tanah Negara, Tanah Terlantar dan Penertibannya", *Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017*, hal. 5

alam yang berada dalam wilayah Indonesia dipergunakan dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Terkait dengan hal ini Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan "...Tanah untuk keadilan dan kesejahteraan. Ungkapan terkait kembali di keluarkan Presiden dengan mengintruksikan "...tertibkan tanah-tanah terlantar, jangan sampai ada hamparan jutaan hektar tanah seolah-olah tidak bertuan, padahal ada tuan-tuan yang tidak bertanggung jawab, akhirnya tidak bisa digunakan oleh rakyat kita. Tertibkan sesuai Undang-Undang dan aturan yang berlaku." Pernyataan Presiden tersebut menunjukkan pentingnya menyelesaikan masalah tanah terlantar.²⁹

Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010 Pasal 2 menjelaskan tentang kriteria tanah terlantar yaitu 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.³⁰

Hak millik adalah hak yang turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya untuk segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan secara khusus. Sedangkan hak milik menurut pasal 20 ayat 1 UUPA adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat diteruskan kepada ahli warisnya selama memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.³¹

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana telah ditentukan dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau perikanan (pasal 28 ayat 1).

²⁹ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...", *hal. 140-141*

³⁰ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010

³¹ Sahnan, *Hukum Agraria Indonesia*, (Setara Press : Malang, 2016), hal. 82

Kemudian PP No 40 tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan. Luas tanah HGU untuk perseorangan minimum 5 hektar dan maksimum 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum luas minimum 5 hektar dan luas maksimum ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat 2 UUPA jo. Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996). Subyek dalam hukum hak guna usaha adalah : Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2 PP Nomor 40 Tahun 1996). Jangka waktu HGU 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan paling lama 35 tahun.³²

Permasalahan tanah terlantar merupakan salah satu permasalahan yang pelik untuk diselesaikan oleh pemerintah. Sebagaimana diketahui bahwa tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Akibat adanya pembiaran atas tidak diberdayakannya tanah tersebut menghambat potensi ekonomi masyarakat untuk dikelola dengan baik sebagaimana tujuan pendayagunaan tanah sendiri yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat.³³

Pemerintah telah menerbitkan beberapa peraturan guna penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, dengan konsekuensi bahwa diperlukan adanya langkah-langkah riil berupa identifikasi, pola atau tata cara penertiban, tata cara redistribusi atau pendayagunaan kembali terhadap tanah terlantar sehingga dapat dimaksimalkan kembali untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Peraturan-peraturan tersebut diantaranya: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah RI Nomor 36 Tahun

³² Sahnan, *Hukum ...*, hal. 84

³³ Zaki Ulya, "Ekspektasi Pengelolaan Tanah Terlantar oleh Baitul Mal dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-46 No.4 Oktober-Desember 2016*

1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas tanah Terlantar.³⁴

Dalam Peraturan Kepala BPN RI No 4 tahun 2010 dibedakan tentang tanah terlantar dan tanah yang terindikasi terlantar. Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Sedangkan 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.³⁵

Oleh sebab itu, penelantaran tanah harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya. Dengan demikian pencegahan, penertiban, dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan langkah dan prasyarat penting untuk menjalankan program-program pembangunan nasional, terutama di bidang agraria yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indo-nesia Tahun 1945, Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.³⁶

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 memberikan definisi atau pengertian tanah terlantar, namun dalam Pasal 9 ayat (1) disebutkan bahwa “Kepala menetapkan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (6). “Ketentuan diatas mengindikasikan bahwa pengertian dan mekanisme mengenai penertiban dan

³⁴ Ulfia Hasanah, “Redistribusi ...”, *hal. 141-142*

³⁵ Peraturan Kepala BPN RI No 4 Tahun 2010

³⁶ Supriyanto, “Kriteria Tanah Terlantar”, *Jurnal Dinamika Hukum* vol .10 No 1 Januari (2010) hal 52.

pendayagunaan tanah terlantar ditetapkan oleh Kepala, dalam pengertian ini adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional selanjutnya disebut Kepala BPN RI Kewenangan pendayagunaan tanah terlantar yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 merupakan kewenangan delegasi, dalam hal ini Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 17 PP No.11 tahun 2010 yang menyatakan bahwa pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan kepada Presiden. Selanjutnya berdasarkan Pasal 15 ayat (2) PP No.11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa “Peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh Kepala. Dari ketentuan tersebut maka yang berwenang dalam pendayagunaan tanah terlantar adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.³⁷

Terhadap tanah-tanah terlantar baik yang sudah dilekati dengan hak maupun yang belum dilekati sesuatu jenis hak akan dapat dinyatakan dikuasai langsung oleh Negara jika tanah dinyatakan sebagai tanah terlantar. Mengenai ketentuan hukum tentang tanah terlantar ini diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang kemudian diperbaharui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.³⁸

Namun pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ada pengecualian obyek penertiban tanah terlantar terhadap tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan dan tanah yang dikuasai pemerintah sebagaimana disebutkan sebagai berikut: ”Tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar sebagai mana dimaksud dalam pasal 2 adalah:

³⁷ Ulfia Hasanah, ”Redistribusi ...,” hal. 145

³⁸Dayat Limbong, “Tanah Negara, Tanah Terlantar dan Penertibannya”, *Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017*, hal 2

1. 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
2. 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.

Sehubungan dengan itu jelas tidak semua penguasaan tanah terhadap Hak Milik dan Hak Guna Bangunan menjadi obyek tanah terlantar. Secara khusus juga dikemukakan terhadap tanah yang dikuasai pemerintah tidak menjadi obyek tanah terlantar sebagaimana pada pasal 3 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, dimana sudah dinyatakan bahwa baik yang sudah terdaftar sebagai asset BUMN dan BUMD maupun yang belum terdaftar.³⁹

B. Regulasi Tanah Terlantar

Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tata urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Hans Kelsen menggambarkan secara skematis struktur hierarkis (tingkatan-tingkatan) peraturan perundang-undangan yang tersusun sebagai berikut.

1. The Constitution (Konstitusi)

Dengan mempostulasikan norma dasar, konstitusi menempati urutan tertinggi di dalam hukum nasional. Konstitusi di sini dipahami bukan dalam arti formal, yaitu suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang hanya dapat diubah dibawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus, yang tujuannya adalah untuk menjadikan perubahan norma-norma ini lebih sulit, melainkan dalam arti material, yang terdiri atas peraturan-

³⁹Dayat Limbong, "Tanah ...", hal. 5-6

peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang.

2. *General norms created in the legislative process*

Norma umum yang dibentuk melalui proses legislative merupakan satu tingkatan yang berada langsung di bawah konstitusi di dalam tatanan urutan hukum. Fungsi norma-norma ini tidak hanya untuk menentukan alat pemerintahan dan proses untuk menciptakan norma-norma individual, biasanya dikeluarkan oleh pengadilan atau lembaga administrative, tetapi juga terutama sekali untuk menentukan muatan norma-norma individual. Hukum yang muncul dalam bentuk undang-undang adalah hukum material (*substantive*) dan hukum formal (*procedural*). Undang-undang dalam pengertian material menggolongkan semua norma hukum umum, undang-undang dalam pengertian formal menggolongkan baik norma hukum umum dalam bentuk undang-undang maupun menggolongkan beberapa muatan apapun yang muncul dalam bentuk ini.

3. *Administrative regulations*

Sejumlah konstitusi memberikan wewenang pembuatan norma-norma umum kepada otoritas administrative tertentu, seperti kepala Negara (presiden) atau menteri kabinet, guna menjabarkan ketentuan undang-undang. Norma-norma umum semacam ini, yang tidak dikeluarkan oleh organ legislative melainkan oleh organ lain atas dasar norma-norma umum yang dikeluarkan oleh legislative, disebut peraturan atau ordonansi. Peraturan-peraturan itu juga disebut instrument undang-undang, mereka dilaksanakan atau menggantikan undang-undang.⁴⁰

Di Indonesia terdapat tata urutan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah

⁴⁰ Winahyu Erwiningsih, *Hak...*, hal 215-217.

4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah.⁴¹

Ketentuan hukum tanah nasional terdiri atas dua hal yaitu norma hukum tertulis, yang dituangkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum tidak tertulis, berupa hukum adat dan hukum kebiasaan baru yang bukan hukum adat. Sumber-sumber hukum yang tertulis sebagai berikut :

1. UUD 1945, khususnya pasal 33 ayat 3
2. Undang-undang Pokok Agraria No 5 tahun 1960
3. Peraturan-peraturan pelaksana UUPA
4. Peraturan-peraturan yang bukan pelaksanaan UUPA yang dikeluarkan sesudah tanggal 24 September 1960 karena sesuatu masalah perlu diatur (misalnya UU No 51 tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya.
5. Peraturan-peraturan lama yang untuk sementara masih berlaku, berdasarkan ketentuan pasal-pasal peralihan⁴²
6. Peraturan Pemerintah RI Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang sudah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar,
7. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar,
8. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas tanah Terlantar.

Sedangkan sumber hukum yang tidak tertulis yaitu norma-norma hukum adat yang sudah di *saneer* menurut ketentuan pasal 5, 56 dan 58. Dan hukum kebiasaan baru, termasuk yurisprudensi dan praktek administrasi.⁴³

Selain sumber-sumber di atas, yang menjadi sumber hukum agraria atau hukum tanah nasional adalah perjanjian yang diadakan oleh para pihak (pasal

⁴¹ Winahyu Erwiningsih, *Hak...*, hal 217.

⁴² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indoneisa*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 2008) hal. 265

⁴³ Boedi Harsono, *Hukum ...*, hal. 264-265

1338 KUHPPerdata). Namun, ada pembatasan dari ketentuan pasal tersebut, yaitu khususnya di bidang hukum tanah sepanjang perjanjian tersebut tidak melanggar atau bertentangan sebagaimana diatur dalam UUPA.⁴⁴

C. Kriteria Tanah Terlantar

Penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2010 menyatakan bahwa Tanah yang sudah 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 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. Selain itu, yang dimaksud dengan “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. Dengan ketentuan bahwa hak-hak tersebut tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan sesuai keadaannya, sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.⁴⁵

Unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar:

1. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek)
2. Adanya tanah hak yang diusahakan/atau tidak (obyek)
3. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga
4. Adanya jangka waktu tertentu di mana tanah menjadi tidak produktif
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah

⁴⁴ Sahnan, *Hukum Agraria Indonesia*, (Setara Press : Malang, 2016), Hal. 9

⁴⁵ Ulfia Hasanah, “Redistribusi ...”, *hal. 144*

6. Status tanah kembali kepada hak ulayat atau kepada negara.⁴⁶

Jadi pada dasarnya tanah terlantar yang dimaksud adalah tanah negara yang ada hak penggunaannya tetapi tidak dimanfaatkan oleh pemegang haknya. Berdasarkan pengertian tersebut maka kriteria untuk menentukan tanah dikualisir sebagai telah diterlantarkan menurut PP No 11 Th 2010 adalah :

1. Obyek tanah terlantar meliputi hak atas tanah, Hak Pengelolaan dan tanah yang mempunyai dasar penguasaan atas tanah;
2. Tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan;
3. Yang sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya;
4. Tidak termasuk tanah terlantar adalah:
 - a. Tanah Hak Milik atau HGB atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keada-an 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.⁴⁷

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang ter-cantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, serta dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Demikian dinyatakan dalam Pasal 5 UUPA. Hukum adat dijadikan dasar di-karenakan hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia sehingga Hukum Adat mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan Hukum Agraria. Memperhatikan ketentuan pasal ini maka untuk itu perlu kiranya mengetahui batasan tanah terlantar menurut

⁴⁶ Suhariningsih, *Tanah Terlantar*, (Jakarta:Prestasi Pustaka, 2009), hal. 119-120

⁴⁷ Supriyanto, "Kriteria Tanah Terlantar", *Jurnal Dinamika Hukum* vol .10 No 1 Januari (2010) hal 58

Hukum Adat. Berdasarkan kajian atas keragaman arti tanah terlantar menurut Hukum Adat maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud tanah terlantar adalah tanah yang pernah dibuka, dikerjakan oleh pemilik/penggarapnya sampai 1 kali atau 2 kali panen, kemudian ditinggalkan oleh pemiliknya dalam waktu tertentu sampai menjadi hutan kembali. Secara yuridis kemudian tanah ini kembali pada hak ulayatnya. Jadi unsur tanah disebut terlantar menurut Hukum Adat :

1. Penggarap pernah membuka tanah ulayat;
2. Penggarap mengerjakan/menggarap sampai 1 kali atau 2 kali panen;
3. Penggarap meninggalkan dalam waktu tertentu sehingga menjadi hutan kembali;
4. Tanah kembali menjadi milik masyarakat hukum adat.⁴⁸

Jadi tanah terlantar menurut pendapat hakim merujuk pada ketentuan tanah terlantar menurut Hukum Adat dengan ciri-ciri :

1. Keadaan fisik tanah yang pernah dibuka, kemudian dibiarkan tidak terawat oleh pemiliknya sehingga menjadi *oro-oro* atau ditumbuhi alang-alang. Apalagi jika didukung oleh kenyataan tanah tersebut dikelilingi oleh tanah-tanah yang ditanami kepunyaan teman-teman pemegang hak.
2. Untuk kasus tersebut orang yang mengerjakan tanah dengan tanpa ijin pemilik tanah bukan berarti hendak menimbulkan hak baru tetapi semata-mata agar tanah tersebut produktif untuk memenuhi kebutuhan hidupnya bersama-sama keluarganya.
3. Jadi jika terjadi tanah terlantar, harus diikuti tindakan pemberdayaan agar bermanfaat bagi masyarakat, sehingga tidak ada lagi tanah terlantar.⁴⁹

Tabel 2. Kriteria Tanah Terlantar⁵⁰

Hukum Adat	UUPA-Peraturan Perundang-undangan	Pakar Hukum Agraria	Keterangan
1. Ada pemegang hak atas tanah			Gugurnya hak atas tanah. Tanah kembali pada hak Ulayatnya

⁴⁸ Supriyanto, "Kriteria ...", hal 54.

⁴⁹ Suhariningsih, *Tanah Terlantar*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2009), hal. 119

⁵⁰ Suhariningsih, *Tanah ...*, hal. 121

<p>2. Ada tanah atau sawah yang ditinggalkan pemiliknya</p> <p>3. Jangka waktu lebih 3,5-10 tahun</p>			
	<p>UUPA:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ada subyek hak/pemegang hak atas tanah 2. Ada obyek hak (HM,HGU,HGB, dsb) 3. Ada perbuatan yang membuat tanah terlantar <p>PP 36 Tahun 1998</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ada subyek hak/pemegang hak 2. Ada obyek hak (HGB, HGU, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, dsb) 3. Ada kewajiban yang dilanggar/mengabaikan kewajiban yang sesuai dengan haknya 		<p>Hak atas tanah dibatalkan. Tanah kembali pada negara</p>
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Ada subyek hak 2. Ada obyek hak/tanah 3. Ada perbuatan yang membuat tanah terlantar 4. Ada jangka waktu 5. Ada kewajiban yang dilanggar yang berkaitan dengan haknya 6. Mengabaikan fungsi sosial 	<p>Hak atas tanah dapat dibatalkan</p>

Di bawah ini konsep tanah terlantar menurut hukum adat.

Tabel 3. Inventarisasi Hasil Penelitian Tanah Terlantar⁵¹

No	Pakar/Peneliti	Istilah "Terlantar"	Karakter "Terlantar"	Wilayah Lingk. Hk. Adat	Ket.
1.	S.R Nur dan H.Parerengi	Tona Kabu, Tona Kallang- gelung Amo	Tanah sawah ditinggalkan selama 10 tahun atau lebih. Patokannya: 1. Pematang- pematangny a tidak kelihatan lagi 2. Semua tanda- tandanya sudah hilang seluruhnya	Sulawesi Selatan (adat bugis)	1983:13
2.	Abdullah Saddik	Tancak Sakueh Dajurawi	Tanah lading yang ditinggalkan sesudah menuai	Bengkulu	1990:145
3	A.P Parlindungan	Belukar Toewo	Ladang dari rimba, setelah 3 tahun menjadi rimba rawa tanah waha,	Jambi	1990:77

⁵¹ Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, (Jakarta : Prestasi Pusaka, 2009) hal. 92-96

			setelah 5 tahun		
4.	Achmad Manggau	Tanah Terlantar	Tanah yang sudah digarap oleh seseorang, kemudian dibiarkan kosong, ditumbuhi rumput dan tumbuh liar hingga berangsur menjadi semak atau hutan kembali		SR Nur 1990:5
5.	Kaliansyah	Woster- gronden: - tanah in - Soppalan - Telum	Tanah bekas bukan ditinggalkan dan telah ditumbuhi alang-alang Bekas ladang yang belum lama ditinggalkan dan telah menjadi semak Sengaja diterlantarkan untuk penggembalaan ternak masyarakat	Sumatera Utara	SR Nur 1990:7

			Tanah yang baru sekali dibuka kemudian terlantar		
6.	S.R Nur	Hak menikmati hilang sama sekali jika pemegang hak itu meninggalkan tanah yang bertalian, sehingga sama sekali tidak ada aktivitas pemanfaatan tanah itu Kehilangan hak menduduki (Occupatierecht) jika tanah lading tidak menjadi tanah liar kembali (Woestheid), dengan ditinggalkan selama 3 bulan, maka okupasi hilang tanah kembali kepada hak ulayat.			
7.	Von Hoevell	Diterlantarkan	Tanah dinyatakan terlantar jangka waktu 10-15 tahun dan tanah kembali menjadi hak Pertuanan (Ulayat)	Maluku	Diikuti oleh MG. Ohorella 1990:14
8.	Buschani	Tona Kabo, Tona kanggalung amo	Tanah sawah yang diterlantarkan	Sulawesi Selatan	1990:1
9.	Mosnedayan Pakpahan dan Sony Bachtiar	Tanah diterlantarkan	Tanah bekas lading ditinggalkan kira-kira 2	Banjar, Kalsel	1998:33

			musim atau lebih, maka akan kembali menjadi padang atau tanah tanpa pemilik	
10.	Chadijah Dali Munthe	Tanah Terlantar	Tanah yang ditinggal pemiliknya selama beberapa waktu dalam lingkungan hak ulayat sehingga menjadi semak belukar kembali	1998:129
11.	M. Yamani	Tanah Terlantar (kesimpulan)	Tanah yang pernah digarap oleh seseorang, penggarapan terhenti hingga tanahnya kembali menjadi semak belukar. Penguasaan yang kembali pada masyarakat Hukum Adat	

Berdasarkan karakter terlantarnya, sebidang tanah dapat disebut sebagai tanah terlantar apabila:⁵²

1. Tanah (sawah, tegalan, lading) yang sudah pernah dibuka dengan ciri-ciri:
 - a. Satu kali panen
 - b. Belum lama dibuka kemudian ditinggalkan
 - c. Menjadi semak belukar
 - d. Batas-batas tanah garapan tidak jelas lagi
 - e. Jangka waktu ditinggalkan dua musim: 10-15 tahun ; 3 tahun ; beberapa waktu
2. Ditinggalkan oleh pemiliknya, penggarapnya
3. Kembali kepada hak ulayatnya/masyarakat adat
4. Tanah kembali tanpa pemilik

⁵² Suhariningsih, "Tanah ...", hal. 96

D. Kebijakan Pemanfaatan Tanah Terlantar

Hak atas tanah dalam masyarakat hukum adat pada garis besarnya terdiri dari dua jenis hak atas tanah yaitu hak persekutuan hukum atas tanah dan hak perseorangan atas tanah. Hak persekutuan dalam UUPA dikenal dengan hak ulayat, tetapi dalam UUPA hak ulayat yang sifatnya nasional. Terhadap hak perseorangan, dalam hal desa memerlukan tanah untuk kepentingan umum, ia dapat meminta kembali tanah pertanian, tanah pekarangan kolam ikan dan sebagainya dari pemiliknya. Tanah yang demikian disebut dipundut yang dalam bahasa belanda disebut *onteigening ten algemenen nutte*. Ada tiga hal penting berkaitan dengan tanah yang dipundut, yaitu :

1. Hak milik atas tanah ada pada orang, dari siapa tanah itu diminta.
2. Yang meminta tanah itu adalah penguasa yang berkedudukan di atasnya.
3. Tanah itu dipakai untuk kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan perseorangan. Penyimpangan atas syarat ke tiga ini adalah suatu penyimpangan dari ketentuan dan pelanggaran hukum.⁵³

Dalam UUPA ditegaskan, bahwa subyek hukum pemegang hak atas tanah dapat berbentuk bangsa Indonesia. Negara Republik Indonesia, perseorangan ataupun Badan hukum. Dalam UUPA tersebut juga tercermin asas-asas hukum yang mendasari hubungan antara perseorangan masyarakat dan Negara serta kedudukan masing-masing berkaitan dengan tanah. Demikian pula telah diatur dalam UUPA struktur pendelegasian wewenang dari Negara kepada pemerintah atau masyarakat hukum adat agar kesemuanya mencapai tujuan dalam bentuk keseimbangan hak dan kewajiban yang selaras antara kepentingan perseorangan, kepentingan masyarakat dan kepentingan Negara.⁵⁴

Negara melalui pemerintah mengupayakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia meliputi yang terkandung di bumi, air dan bahan galian adalah utamanya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut Negara diberi hak yaitu hak menguasai dari Negara. Hak menguasai Negara

⁵³Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Total Media, 2007) Hal. 41-42

⁵⁴Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hal. 41

adalah sebutan yang diberikan UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit antara Negara dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam pasal 2 ayat 2 dan ayat 3. Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur yang memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Pembatasan kekuasaan Negara atas tanah yang diberikan oleh UUPA diuraikan dalam pasal 2 ayat 2 yaitu:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁵⁵

Penertiban tanah terlantar adalah proses penataan kembali tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat dan Negara. Penertiban tanah terlantar sebagai upaya untuk memaksimalkan tujuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dimana tanah dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Juga di Pasal 15 UUPA juga diamanatkan untuk memelihara tanah dan menambah kesuburan tanah serta memperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.⁵⁶

Dalam peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 yang diperjelas dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010 menjelaskan tentang tahapan dalam menertibkan tanah terlantar, sebagai berikut:

1. Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar
2. Identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar
3. Peringatan terhadap pemegang hak

⁵⁵Winahyu Erwiningsih, *Hak ...*, hal. 83

⁵⁶Dayat Limbong, "Tanah Negara, Tanah Terlantar, dan Penertibannya", *Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017*, hal. 6

4. Penetapan tanah terlantar.⁵⁷

Kewenangan pendayagunaan tanah terlantar yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 11 Tahun 2010 merupakan kewenangan delegasi, dalam hal ini Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 17 PP No.11 tahun 2010 yang menyatakan bahwa pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan kepada Presiden. Selanjutnya berdasarkan Pasal 15 ayat (2) PP No.11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa “Peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh Kepala. Dari ketentuan tersebut maka yang berwenang dalam pendayagunaan tanah terlantar adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.⁵⁸

Adapun kegiatan inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar dilaksanakan melalui (Pasal 6 Peraturan Ka. BPN No. 4 Tahun 2010):⁵⁹

1. Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar meliputi data tekstual (berupa nama dan alamat pemegang hak, nomor dan tanggal keputusan pemberian hak, nomor dan tanggal berakhirnya sertipikat, letak tanah, luas tanah, penggunaan tanah dan luas tanah terindikasi terlantar) dan data spasial (berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat bidang tanah terindikasi terlantar);
2. Pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar (pengelompokan menurut wilayah kabupaten/kota dan jenis hak/dasar penguasaan)
3. Pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar.

Sebagai contoh; seorang pengusaha memperoleh hak pengelolaan pada kawasan hutan untuk perkebunan sawit, konsekuensinya pengusaha berhak atas

⁵⁷ Lihat Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Pasal 3

⁵⁸ Ulfia Hasanah, “Redistribusi...,” hal. 145

⁵⁹ Dayat Limbong, “Tanah Negara, Tanah Terlantar, dan Penertibannya”, *Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017*, hal. 6

segala sumber daya alam di kawasan tanah hak tersebut, bahkan dapat dijadikan agunan kredit untuk modal usaha karena hak atas tanah yang diberikan sudah bersertifikat. Namun pada saat pencairan kredit sertifikat berubah jadi Hak Tanggungan (tersimpan di bank), tanah tersebut akhirnya diterlantarkan, maka atas dasar tersebut BPN RI menetapkan sebagai tanah terlantar dan ditetapkan sekalian sebagai Tanah Negara. Dalam PP Nomor 11 Tahun 2010 disebutkan bahwa tidak ada klausul pemberian ganti rugi bagi tanah yang sudah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar. Selanjutnya setelah adanya penetapan mengenai tanah terlantar, maka tanah hak tersebut dikuasai langsung oleh negara, untuk selanjutnya di redistribusi atau didayagunakan kembali untuk kepentingan masyarakat dan negara.⁶⁰

Obyek indentifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar sebagai dimaksud dalam Pasal 6 meliputi:

1. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan sertipikatnya; atau
2. Tanah yang telah memperoleh izin /keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah yang dari pejabat yang berwenang terhitung sejak berakhirnya dasar penguasaan tersebut.

Adapun kegiatan identifikasi dan penelitian tanah dalam penyiapan data dan informasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (2) Peraturan Ka. BPN No. 4 Tahun 2010) meliputi:⁶¹

1. Verifikasi data fisik dan data yuridis
2. Mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya
3. Meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain terkait
4. Melaksanakan pemeriksaan berupa letak batas, penggunaan dan pemanfaatan tanah
5. Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan
6. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar

⁶⁰ Ulfia Hasanah, “Redistribusi...,” hal. 146

⁶¹ Dayat Limbong, “Tanah ...,” hal. 6

7. Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian lapang

Dalam pelaksanaan kegiatan penyiapan data dan informasi, Kepala Kantor Wilayah memberitahukan secara tertulis kepada pemegang hak yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian. Jika tidak dijumpai lagi sesuai alamat atau domisili maka dilakukan pemberitahuan melalui pengumuman di Kantor Pertanahan dan pemasangan papan pengumuman di lokasi tanah yang bersangkutan bahwa tanah tersebut sedang dalam tahap identifikasi dan penelitian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Setelah data hasil identifikasi dan penelitian dinilai cukup sebagai bahan pengambilan keputusan upaya penertiban maka Kepala Kanwil BPN membentuk Panitia C yang terdiri dari:

1. Ketua : Kepala Kantor Wilayah
2. Sekretaris : Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, merangkap anggota
3. Anggota :
 - a. Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota
 - b. Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya
 - c. Dinas/Instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya
 - d. Kepala Kantor Pertanahan

Sidang panitia dilaksanakan satu kali sidang dengan menghasilkan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah dalam bentuk Berita Acara Panitia. Apabila terdapat anggota panitia tidak sependapat dengan anggota panitia lainnya atau keberatan atau menolak hasil sidang panitia C dan tidak bersedia menandatangani Berita Acara Panitia maka Berita Acara dimaksud tetap dibuat dimana Ketua Panitia C memberi catatan pada Berita Acara tersebut mengenai alasan penolakan/ keberatan dimaksud. Berita Acara yang tidak ditandatangani oleh anggota tidak mengurangi keabsahan Berita Acara dimaksud. Kemudian

Panitia C menyampaikan laporan akhir hasil identifikasi dan penelitian serta Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.⁶²

Apabila pemegang hak tidak melaksanakan atau tidak mengindahkan peringatan pertama, kedua dan ketiga, maka Sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pemegang hak adalah bahwa tanah hak atau dasar penguasaan atas tanahnya ditetapkan menjadi tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya dite-gaskan dikuasai langsung oleh negara. Dalam masa peringatan pertama, kedua, dan ketiga, pemegang hak wajib menyampaikan laporan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diterlantarkan setiap 2 (dua) minggu kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional akan melaksanakan pemantauan dan evaluasi lapangan terhadap laporan pemegang hak pada akhir masa setiap peringatan. Apabila peringatan ketiga ternyata pemegang hak tidak mematuhi peringatan ketiga, dengan kriteria antara lain :

1. Tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
2. Masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
3. Masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
4. Tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
5. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah; atau
6. Belum mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan tanah.⁶³

Sebagai bahan pertimbangan dalam Penetapan Tanah Terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), persentase luas tanah yang diterlantarkan dikelompokan menjadi :⁶⁴

⁶² Fauzie Kamal Ismail, "Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar Melalui Program Reformasi Agraria", *Lex Jurnalica Volume 10 Nomor 2, Agustus 2013*, hal. 127

⁶³ Fauzie Kamal Ismail, "Pendayagunaan ...", hal. 128

- a. 100 persen terlantar,
- b. Lebih dari 25 persen sampai dengan kurang dari 100 persen terlantar,
- c. Kurang dari atau sama dengan 25 persen terlantar.

Apabila seluruh hamparan tanah diterlantarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hamparan hak atas tanah tersebut. Apabila sebagian hamparan yang diterlantarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hak atas tanah tersebut, dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya, dengan melalui prosedur pengajuan permohonan hak atas tanah atas biaya pemohon sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25 (dua puluh lima) persen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang Hak mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah hak tersebut dan biaya revisi menjadi beban Pemegang Hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Keputusan Penetapan tanah terlantar yang telah diberikan dasar penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan, dan selanjutnya bekas pemegang dasar penguasaan tersebut mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan ijin/keputusan/surat yang telah ditetapkan oleh yang berwenang.

Tanah yang tidak dipergunakan sebagaimana mestinya bertentangan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah yang didalamnya melekat dua kepentingan yang melekat pada tanah yang ada penguasannya yakni kepentingan pribadi bagi pihak yang memiliki hak kepemilikan hak atas tanah dan kepentingan

⁶⁴ Pasal 20 ayat 1 sampai 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010

umum yang tidak dapat diabaikan. Dengan adanya fungsi sosial konsekuensinya tanah harus dikelola sesuai dengan peruntukannya, tanah dapat dicabut dari penguasaan pemilikinya apabila bertentangan dengan kepentingan umum. Dengan demikian akibat hukum dari pemegang hak atas tanah yang tidak melaksanakan kewajibannya, hak atas tanahnya akan hapus dan jatuh ketangan negara, dan tanahnya langsung dikuasai negara.⁶⁵

Tanah negara bekas tanah terlantar yang ditetapkan oleh Kepala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, dikuasai langsung oleh negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, merupakan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui:

- a. Reforma Agraria;
- b. Program strategis negara; dan
- c. Cadangan negara lainnya.⁶⁶

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia disampaikan kepada pemegang hak atau bekas pemegang hak, dengan tembusan kepada Gubernur, Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan, instansi terkait serta kepada pemegang Hak Tanggungan apabila terdapat Hak Tanggungan. Berdasarkan keputusan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan wajib mencoret sertipikat hak atas tanah dan/atau sertipikat hak tanggungan dari daftar umum dan daftar isian lainnya dalam tata usaha pendaftaran tanah, serta mengumumkan di surat kabar 1 (satu) kali dalam waktu sebulan setelah dikeluarkannya keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang menyatakan bahwa sertipikat tersebut tidak berlaku. Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang Hak atas benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan. Apabila bekas Pemegang Hak tidak memenuhi

⁶⁵ Ulfia Hasanah, "Redistribusi . . .", hal. 156

⁶⁶ Pasal 21 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010

kewajiban tersebut, maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya dan dikuasai langsung oleh Negara.⁶⁷

Penguasaan dan penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penguasaan atas tanah oleh negara sesuai dengan tujuan pemanfaatannya perlu memperhatikan kepentingan masyarakat luas dan tidak menimbulkan sengketa tanah. Pasal 6 UUPA merumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Penertiban tanah terlantar bertujuan untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin berlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni social. Optimalisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan semua tanah diwilayah Indoneesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta meningkatkan ketahanan pangan dan energi.⁶⁸

Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara salah satunya melalui program reforma agraria. Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) dilaksanakan oleh KepalaBadan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atas pertimbangan teknis Tim Nasional. Pertimbangan teknis Tim Nasional didasarkan pada:

1. Kepentingan Strategis Nasional;
2. Rencana Umum Tata Ruang;
3. Luas Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) hasil pengukuran keliling;
4. Kesesuaian tanah dan daya dukung wilayah untuk masing-masing jenis

⁶⁷ Fauzie Kamal Ismail, "Pendayagunaan ...", hal. 130

⁶⁸ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...", hal. 159

peruntukannya.

Data dan informasi dalam rangka pertimbangan teknis diperoleh dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan, maupun instansi terkait.⁶⁹

Tanah terlantar dapat dimanfaatkan atau digunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara dalam mensukseskan reforma agraria, program strategis Negara dan cadangan Negara.⁷⁰

1. Reforma agraria

Penjelasan Pasal 15 ayat (1) PP No.11 Tahun 2010, Reforma agraria merupakan kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan asset masyarakat dan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan jiwa Pasal 10 UUPA. Penataan asset masyarakat dan akses masyarakat terhadap tanah dapat dilakukan melalui distribusi dan redistribusi tanah negara bekas tanah terlantar. Menurut Arie Sukanti Hutagalung, redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan telah ditegaskan menjadi obyek *landreform* yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan PP No. 224 Tahun 1961. Kebijakan pemerintah dalam pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar melalui pendistribusian tanah negara merupakan suatu usaha untuk mewujudkan keadilan terhadap tanah untuk semua orang Indonesia. Melalui reforma agraria tanah-tanah negara bekas tanah terlantar dalam pendayagunaannya dapat dibagikan kepada masyarakat. Pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar memberikan kesempatan kepada masyarakat khususnya para petani penggarap untuk memanfaatkan tanah negara bekas tanah terlantar tersebut.

Terhadap suatu lokasi tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar maka tanah tersebut menjadi Tanah Negara. Terhadap tanah tersebut akan dilakukan pendayagunaan tanah terlantar, yang salah satunya dilakukan dengan cara Redistribusi Tanah terlantar yang diberikan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Masyarakat dan Keperluan strategis lainnya. Pendayagunaan

⁶⁹ Fauzie Kamal Ismail, "Pendayagunaan ...", hal. 131-132

⁷⁰ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...", " hal. 162

tanah bekas tanah terlantar dengan cara redistribusi tanah dilakukan berdasarkan PP No.38 Tahun 2008 tentang Objek Redistribusi Tanah.⁷¹

2. Program Strategis Negara

Menurut PP No. 11 Tahun 2010, Pendayagunaan tanah terlantar melalui Program Strategis Negara adalah untuk pengembangan sektor pangan, energi, dan perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan keluarnya kebijakan pemerintah tentang pendayagunaan tanah terlantar yang diatur dalam PP No.11 Tahun 2010, maka tanah-tanah negara bekas tanah terlantar dapat didayagunakan dalam pembangunan sektor perumahan dan pemukiman rakyat yang merupakan program strategis negara.⁷²

3. Cadangan Negara

Berdasarkan PP No.11 Tahun 2010, Pendayagunaan tanah Negara Bekas tanah terlantar sebagai cadangan Negara diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Pasal 33 UUD 1945, mengamanatkan kekayaan alam dan cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai Negara dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat. Untuk mengimplementasikan Pasal 33 UUD 1945 di lapangan agraria (kekayaan alam), UUPA menegaskan bahwa setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Artinya pemanfaatan tidak hanya memberi manfaat bagi pemiliknya, tetapi juga masyarakat sekelilingnya dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Pasal 7 UUPA menegaskan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Tanah-tanah negara bekas tanah terlantar sebagai cadangan negara selain dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk pertahanan dan keamanan.⁷³

⁷¹ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...," hal. 161-162

⁷² Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...," hal 162

⁷³ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...," hal. 162-163

Menurut Pasal 4 ayat 2 Peraturan Kepala BPN RI Nomor 5 Tahun 2011 dijelaskan bahwa TCUN dialokasikan secara nasional untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui : Reforma agraria, Program Strategis negara, Cadangan negara lainnya. Untuk menentukan peruntukan tanah negara bekas tanah terlantar Kepala Kanwil BPN melakukan koordinasi dengan Pemerintah Daerah setempat, terutama terkait dengan program redistribusi tanah kepada masyarakat yang belum memiliki tanah yang merupakan salah satu cara pendayagunaan tanah terlantar.⁷⁴

Pelaksanaan peruntukan TCUN untuk masyarakat melalui program reforma agraria dimanfaatkan untuk pertanian dan non pertanian dengan memperhatikan hasil pertimbangan teknis Tim Nasional. Pelaksanaan peruntukan TCUN untuk masyarakat melalui program reforma agraria secara administrasi dilaksanakan melalui program-program pertanahan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah setelah menerima keputusan Kepala tentang peruntukan TCUN.⁷⁵

Tanah harus dipelihara baik-baik agar bertambah kesuburan serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara ini tidak saja dibebankan kepada pemegang haknya melainkan menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Atas dasar hak menguasai dari Negara tersebut, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha dan lainnya. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai dari Negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Pada pelaksanaannya hak-hak yang telah diberikan ini haruslah dilakukan pengawasan yang intensif agar tujuan pemberian hak tercapai dan apa yang menjadi program pemerintah terlaksana dengan baik. Sehingga pada prakteknya tanah-tanah yang terlantar ini tidak terjadi

⁷⁴ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...," hal. 164

⁷⁵ Fauzie Kamal Ismail, "Pendayagunaan ...," hal. 132

dan bagi bangsa dan negara Indonesia tanah dapat diusahakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁷⁶

Dalam menata kembali tanah-tanah yang ditelantarkan, pemerintah diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan terhadap pemegang hak yang menelantarkan tanahnya. Tindak pemerintahan dalam hukum administrasi digolongkan menjadi dua golongan yaitu tindak pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dan tindak pemerintahan yang berdasarkan fakta (*feitelijke handeling*). Tindak pemerintahan yang berdasarkan hukum dapat dibagi menjadi dua macam tindakan yaitu tindakan hukum privat dan tindakan hukum publik. Tindakan hukum publik dibedakan menjadi dua yaitu tindakan hukum publik bersegi satu atau sepihak dan tindakan hukum publik bersegi dua atau berbagai pihak. Tindakan hukum publik sepihak dapat bersifat umum dan dapat bersifat individual. Tindakan hukum publik sepihak bersifat umum terdapat dalam bentuk pengaturan umum atau regeling yang mempunyai daya ikat konkrit dan abstrak. Sedangkan tindakan hukum publik sepihak yang bersifat individual terdapat dalam bentuk keputusan atau *beschikking*.⁷⁷

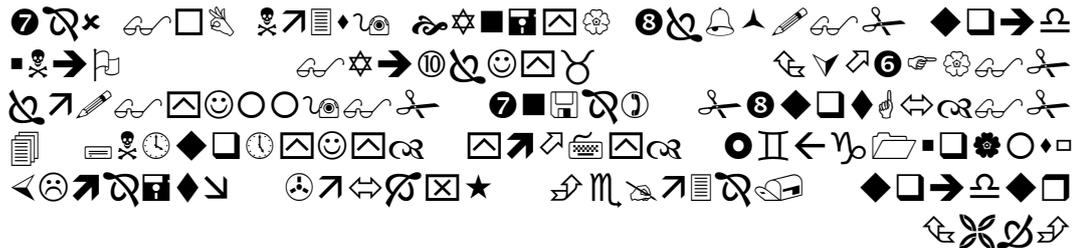
⁷⁶ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...," hal. 165-166

⁷⁷ Luh Putu Suryani, "Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Rangka Penataan Tanah di Kota Denpasar", *Tesis* (Denpasar : Universitas Udayana, 2011), hal. 103

BAB IV PENGATURAN TANAH TERLANTAR MENURUT HUKUM ISLAM

A. Pengertian Tanah Telantar

Dalam Al-Quran surat Al-Baqarah ayat 29 disebutkan :



29. Dia-lah (Allah) yang menciptakan segala apa yang ada di bumi untukmu kemudian Dia menuju ke langit, lalu Dia menyempurnakannya menjadi tujuh langit. Dan Dia Maha mengetahui segala sesuatu.¹

Ayat tersebut menyatakan bahwa Alloh sudah menciptakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bagi manusia untuk dapat menjaga kelangsungan hidupnya, dan agar manusia berbakti kepada Alloh SWT. Menurut Hukum Islam, hubungan antara penguasa sebagai suatu badan hukum (*public*) dengan pemegang atas tanah sebagai orang yang dikuasai ialah, penguasa dapat memperoleh hak atas tanah sebagaimana halnya dengan badan hukum (*privat*) lainnya. Caranya dengan melakukan hubungan hukum dua pihak dengan pemegang hak atas tanah dengan jual beli, tukar menukar dan hubungan-hubungan hukum lainnya yang dapat memindahkan hak atas tanah.²

Pemilikan suatu benda termasuk tanah diatur dalam surat Al-Baqarah ayat 188, dalam surat tersebut dinyatakan bahwa seseorang laki-laki maupun perempuan berhak memperoleh harta benda yang mereka usahakan. Hal ini berarti usaha untuk memperoleh harta benda termasuk tanah harus dibuka kemungkinannya bagi setiap orang, sebaliknya perolehan atas benda harus pula memperoleh pengakuan dan perlindungan. Dalam hal ini Negara berkewajiban

¹ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahan* (Depok : Penerbit Sabiq, 2009), hal.5

²Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum* (Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2007), hal. 45-46

untuk melindungi hak-hak kebendaan tersebut, bahkan negarapun dilarang untuk merampas hak atas tanah kecuali dibenarkan oleh hukum dan untuk kepentingan umum.³



188. dan janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu menyuap dengan harta itu kepada para hakim, dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain itu dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui.⁴

Istilah tanah terlantar terdiri dari dua suku kata, yaitu kata tanah dan terlantar. Kata tanah berarti bumi dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali, keadaan bumi, permukaan bumi, yang diberi batas, daratan, tanah air, negeri tempat kelahiran, daerah yang termasuk dalam sesuatu pemeritahan. Sedangkan terlantar semakna dengan telantar yaitu terletak tidak terpelihara, serba tidak kecukupan (tentang kehidupan), tidak terpelihara, tidak terawatt, tidak terurus.⁵ Sedangkan dalam bahasa arab berarti *ardjun, ti>n* dan *tura>b*. Kata terlantar dalam dalam bahasa inggris bermakna *abondenment* yang ketika diterjemahkan ke dalam bahasa arab berarti *mahjura>h, muhmalah, at-tarku, ihja>m, istirsa>l, ithira>h, ifra>th, iqla' 'an, intsa 'an, inshira>h 'an, ihma>l*.⁶

Sedangkan dalam Syariat Islam, istilah pengaturan tanah terlantar dikenal dengan istilah *ihya> al-mawa>t*. *Ihya> al-mawa>t* terdiri dari dua suku kata, yaitu *ihya* dan *al-mawa>t*. Secara bahasa (*lughah*) *ihya>* artinya menjadikan

³ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hal. 197-198

⁴ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemah*, (Depok : Penerbit Sabiq, 2009)

⁵ Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Semarang : Penerbit Widya Karya, 2011) hal. 523 dan 544

⁶ <https://www.almaany.com/en/dict/ar-en/abandonment/>, diakses tanggal 7 November 2018

sesuatu itu hidup, mempunyai kekuatan bergerak dan tumbuh. Dan *al-mawa>t* artinya sesuatu yang tidak memiliki ruh, atau tanah yang tidak ada pemiliknya, atau tanah kosong tidak dihuni. Secara ringkas adalah tanah yang tidak dihuni, dan yang dimaksud dengan *ihya> al-mawa>t* penyebab untuk hidup dan tumbuh. Adanya bangunan diserupakan dengan kehidupan (*ihya>*) dan membiarkannya diserupakan dengan tidak hidup. Dan menghidupkannya adalah memakmurkannya.⁷

Secara syariat kata *ihya>* berarti memperbaiki tanah yang mati dengan membangun, menanam atau membajak, atau selainnya. Dan *mawa>t* adalah tanah yang tidak berpenghuni (tidak ada bangunan) dan tidak ada sumber airnya, tidak dimiliki dan tidak dimanfaatkan oleh siapapun. Menurut *Hanafiyah* yaitu tanah yang sulit untuk ditanami karena terputusnya sumber air, tidak dimiliki, jauh dari keramaian, atau tanah yang tidak terdapat sebab *ihya>*.⁸

Dalam *Kita>b Lisa>nul Arab* dijelaskan tentang *al-mawa>t* sebagai berikut :

المَوَاتُ : الْأَرْضُ الَّتِي لَمْ تُزْرَعْ وَلَمْ تُعْمَرْ، وَلَا جَرَى عَلَيْهَا مَلِكٌ أَحَدٌ، وَإِحْيَاؤُهَا مُبَاشِرَةٌ عِمَارَتِهَا، وَتَأْتِيرُ شَيْءٍ فِيهَا ... وَالْمَوَاتُ، بِالْفَتْحِ: مَا لَا رُوحَ فِيهِ. وَالْمَوَاتُ أَيْضًا: الْأَرْضُ الَّتِي لَا مَالِكَ لَهَا مِنَ الْأَدَمِيِّينَ، وَلَا يَنْتَفِعُ بِهَا أَحَدٌ

Al-Mawa>t adalah tanah yang belum ditanami dan belum diberdayakan, tidak ada bekas kepemilikan seseorang, menghidupkannya secara langsung dengan memberdayakannya dan membuat tanda dengan sesuatu ... dan *al-mawa>t* dengan difathah adalah sesuatu yang tidak memiliki ruh, *mawa>t* juga berarti tanah yang tidak ada pemiliknya dari manusia dan tidak ada yang memanfaatkannya seorangpun.⁹

Menurut Imam Nawawi tanah mati adalah :

الأرض التي لا تعمر قط إن كانت ببلاد الإسلام فللمسلم تملكها بالأحياء

⁷ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqhul Isla>mi Wa adillatuhu*, (Mathba'ah Ilmiah:Damasyqus, 1985) hal. 549

⁸ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqhul...*, hal 550.

⁹ Muhammad bin Mukrim Jamaluddi>n Ibnu Mandzu>r, *Lisa>nul Arab Juz 2*, (Da>r Sha>dir:Bairu>t, 1414) hal 93.

Tanah yang belum pernah dikelola sama sekali, apabila ada di Negara Islam maka bagi muslim bisa memilikinya dengan *Ihya*>.¹⁰

Batasan *mawa*>*t* menurut *Sya*>*fiiyah* adalah :

مالم يكن عامرا, ولا حرما لعامر, قرب من العامر أو بعد

Tanah yang belum ada yang memakmurkannya, dan tidak ada larangan untuk memakmurkan, baik dekat maupun jauh dari penduduk.¹¹

Abu> Yu>suf dalam Kitab *Al-Kharra*>*j* mendefinisikan *mawa*>*t* sebagai tanah-tanah yang tidak ada bekas bangunan, tanaman, pekarangan rumah penduduk, tempat gembala, kuburan, tidak ada padang rumput binatang ternak, tidak dimiliki seseorang, dan tidak dalam kekuasaan seseorang.¹²

Menurut Umar bin Abdul Azi>*z* tanah mati adalah tanah yang belum dimiliki oleh seseorang sebelumnya. Dan cara untuk menghidupkannya adalah dengan salah satu dari dua cara, yaitu dengan menanaminya atau membangunnya. Seseorang yang lebih dulu menghidupkan tanah yang mati dan belum pernah ada orang sebelumnya maka dia yang berhak memilikinya dengan *ihya*> tersebut.¹³ Sebagaimana beberapa riwayat berikut ini :

1- حَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ قَالَ: حَدَّثَنَا إِسْحَاقُ الْأَزْرَقِيُّ، عَنْ هِشَامٍ، عَنِ الْحَسَنِ، قَالَ: «مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَوَاتًا لَمْ تَكُنْ لِأَحَدٍ قَبْلَهُ فَهِيَ لَهُ». قَالَ هِشَامٌ: وَكُتِبَ بِذَلِكَ عُمَرُ بْنُ عَبْدِ الْعَزِيزِ

Diriwayatkan oleh Ibnu Abi> Syaibah dia berkata, Abu> Bakar berkata, Isha>q al-Azraq menceritakan dari Hisya>m dari Al-Hasan berkata : “Barangsiapa menghidupkan tanah yang mati yang belum pernah dilakukan siapapun maka tanah itu menjadi miliknya, Hisya>m berkata Umar bin Abdil Azi>*z* menulis seperti itu.¹⁴

¹⁰ Abu> Zakaria An-Nawa>wi, *Minha*>*j at-Tha*>*libi*>*n wa Umdata al-Mufti*>*n fi* > *al-Fiqh Juz 1*, (Bairu>t : Da>r al-Fikr, 2005), hal. 165

¹¹ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqhul ...*, hal 550.

¹² Abu Yusuf, *Kita*>*b Al-Kharra*>*j*, (Da>r As-Sala>m : Kairo, 2017M/1438H), hal. 119

¹³ Muhammad bin Sa'ad bin Syaqi>r, *Fiqh Umar bin Abdil Azi*>*z*, (Maktabah Ar-Rusyd:Riya>dl, 1423H) hal. 615

¹⁴ Abu> Bakar Ibnu Abi> Syaibah, *Al-Kita*>*b al-Mushannaf fi* > *al-Aha*>*di*>*ts wa al-A*>*tsa*>*r Juz 4*, (Riya>dl : Maktabah Ar-Rusyd, 1409 H), hadis no. 22387 hal. 487

2- روي يحيى بن آدم القرشي قال : أَخْبَرَنَا إِسْمَاعِيلُ، قَالَ: حَدَّثَنَا الْحَسَنُ، قَالَ: حَدَّثَنَا يَحْيَى، قَالَ: حَدَّثَنَا ابْنُ مُبَارَكٍ، عَنْ رُزَيْقِ بْنِ حَكِيمٍ، قَالَ: قَرَأْتُ كِتَابَ عُمَرَ بْنِ عَبْدِ الْعَزِيزِ إِلَى أَبِي: " أَنْ أَجْرَ لَهُمْ مَا أَحْيَوْا بِبُنْيَانٍ أَوْ حَرْثٍ "

Diriwayatkan oleh Yahya bin Adam Al-Qurasyi dia berkata: Isma'il mengabarkan kepada kami dia berkata, Al-Hasan menceritakan kepada kami bahwa dia berkata, Yahya menceritakan kepada kami dia berkata, Ibnu al-Mubarak menceritakan kepada kami dari Zuraiq bin Hakim dia berkata, saya membaca tulisan Umar bin Abdul Aziz kepada ayahku bahwasannya balasan bagi mereka apa yang mereka hidupkan dengan membangun atau membajak.¹⁵

Ihya al-mawa>t secara terminologis berarti membuka tanah yang tidak bertuan dan belum pernah dikelola untuk dipersiapkan dan dijadikan sebagai tanah yang bermanfaat untuk perumahan, lahan pertanian dan lain sebagainya.¹⁶

Empat imam madzhab bersepakat bahwa tanah bisa dimiliki dengan *ihya>* (dihidupkan), menurut Hanafiyah, Syafiiyah *ihya>* bisa dilakukan dengan cara memakmurkan tanah. Sedangkan Malikiyah, Hanabilah mengatakan bahwa *ihya>* bisa dilakukan dengan cara membangun, membajak atau mengalirkan air.¹⁷ Hanya saja Abu> Hani>fah mensyaratkan ijin imam bagi siapapun yang akan menghidupkan tanah yang mati, sebagaimana perkataan beliau :

من أحيأ أرضا مواتا بغير إذن الامام فليست له

“Barangsiapa yang menghidupkan tanah yang mati tanpa ijin imam, maka bukanlah baginya”.¹⁸

Kenapa hal itu dipersyaratkan bagi Abu> Hani>fah, karena seandainya ada dua orang yang mempunyai keinginan untuk menghidupkan tanah yang mati, pada tempat yang sama, manakah yang lebih berhak dari keduanya untuk menghidupkan tanah mati tersebut? Sehingga ketika *Ima>m* mengizinkan kepada seseorang untuk menghidupkan sebuah tanah mati, maka ijin itu adalah kebolehan

¹⁵ Abu> Zakariya Yahya bin ‘A>dam, *Al-Kharra>j Juz 1*, (Al-Maktabah Assalafiyah Wamaktabiha>, 1384 H), hadis 292 hal. 88

¹⁶ Abdulla>h Muhammad Al-Thayya>r et all, *Ensiklopedia Fiqh Muamalah dalam Pandangan Empat Madzhab*, Edisi Indonesia (Yogyakarta:Maktabah Al-Hani>f, 2014M/1435H) Penerjemah Miftahul Khairi, hal 403

¹⁷ Muhammad bin Sa’ad bin Sya>qir, *Fiqh ...*,hal. 615

¹⁸ Abu> Yu>suf, *Kita>b ...*, hal. 119

yang jelas. Sebaliknya kalau *Ima>m* menolak, maka larangan itu adalah *ja>iz*. Dan tidak ada madharat bagi ijin dan larangan *Ima>m*.¹⁹

Adapun Abu> Yu>suf berpendapat bahwa kalau tidak ada madharat dan permusuhan pada seseorang, maka ijin Rasulullah diperbolehkan sampai hari kiamat ketika ada permusuhan berdasarkan hadis,

وليس لعرق ظالم حق

“Tidak ada hak bagi keringat orang yang dhalim”.²⁰

Hisya>m berkata, “yang dimaksud dengan *al-irq azh-zha>lim* adalah seseorang lelaki bekerja di tanah yang telah menjadi hak orang lain, dengan tujuan untuk mendapatkan suatu hak dan milik orang lain.” Urwah berkata, “telah memberitahukan kepadaku orang yang telah menceritakan kepadaku tentang hadits ini bahwa seorang lelaki telah menanam pohon kurma di atas tanah hak milik seorang lelaki *Ansha>r* yang berasal dari *Bani Baya>dlah*. Kemudian kedua orang itu bersengketa di hadapan Rasulullah. Akhirnya Rasulullah memutuskan agar lelaki pertama itu tetap mengambil tanahnya. Sementara beliau telah memutuskan hukum kepada lelaki yang berusaha menanam pohon kurma di tanah orang lain supaya mencabut pohon kurma yang telah ditanamnya. Aku melihatnya memotong pohon kurma dengan kapak besar dan merupakan perkebunan pohon kurma yang tinggi dan subur.”²¹

Rasulullah membedakan tentang hukum tanaman tidak berdahan (*az-zar'u*) dengan tanaman berdahan (*an-nakhlu*) seperti kurma. Beliau telah memutuskan supaya mencabut tanaman berdahan dan tidak membolehkan mencabut tanaman tidak berdahan. Sebab, tanaman tidak berdahan akan lebih mempercepat pengembalian tanah kepada pemiliknya tanpa mengalami kerusakan dan tanpa ada kemudharatan yang terjadi pada tanaman tidak berdahan. Apabila masa tanamnya sudah selesai, maka tanah dikembalikan kepada pemiliknya.

¹⁹ Abu> Yu>suf, *Kita>b* ..., hal. 120

²⁰ Abu> Yu>suf, *Kita>b* ..., hal. 120

²¹ Abu> Ubaid, *Al-Amwa>l* ..., hal. 374-375

Abu> Ubaid berkata, “menurut pendapat saya, hukum bangunan adalah sama dengan tanaman berdahan (*an-nakhl*) seperti kurma.”²²

Kepemilikan tanah dengan konsep *ihya> al-mawa>t* tidak dibedakan pada aqidah atau agama individunya, apakah yang menghidupkan orang muslim atau kafir *dzimmi* (kafir yang tunduk pada pemerintahan islam) karena hadis-hadis yang ada tentang *ihya> al-mawa>t* bersifat mutlak tanpa ada perbedaan status aqidah seseorang yang memilikinya. Harta milik umum yang telah diambil oleh *ka>fir dzimmi>* dari dasar lembah, semak belukar serta puncak gunung itu memang bisa menjadi miliknya, di mana harta tersebut tidak boleh dicabut dari orang tersebut. Ketentuan ini berlaku secara umum dan mencakup semua bentuk tanah, baik tanah itu dalam wilayah Negara Islam ataupun tanah di luar Negara Islam, baik tanah itu berstatus *usyriyyah* ataupun *khara>jiyyah*.²³

Ibnu Quda>mah dalam *Kita>b Al-Ka>fi fi Fiqh Ima>m Ahmad* menerangkan tentang *ihya> al-mawa>t* :

وهي الأرض الدائرة التي لا يعرف لها مالك، وهي نوعان: أحدهما: ما لم يجر عليه ملك، فهذا يملك بالإحياء؛ لما روى جابر بن عبد الله قال: قال رسول الله - صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - : «من أحيأ أرضاً ميتة فهي له» رواه أحمد، والترمذي وصححه. ولا يفتقر إلى إذن الإمام للخبر، ولأنه تملك مباح، فلم يفتقر إلى إذن كالصيد.

الثاني: ما جرى عليه ملك، وبأد أهله، ولم يعرف له مالك، ففيه روايتان: إحداهما: يملك بالإحياء للخبر، ولما روى طاوس: أن النبي - صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - قال: «عادي الأرض لله ولرسوله، ثم هي لكم بعده» رواه أبو عبيد في الأموال، ولأنه في دار الإسلام فيملك، كاللقطة.

والثانية: لا يملك؛ لأنه إما لمسلم، أو لذمي، أو بيت المال، فلم يجز إحياءه، كما لو تعين مالكه. ويجوز إحياء ما قرب من العامر إذا لم يتعلق بمصالحه، للخبر والمعنى

Tanah yang hilang yang tidak diketahui pemiliknya, hal ini ada dua macam. *Pertama*, tanah yang tidak ada pemiliknya, maka tanah ini bisa dimiliki dengan *ihya>*, sesuai dengan hadis yang diriwayatkan oleh Ja>bir bin Abdulla>h dia berkata, Rasu>lullah SAW bersabda, ”Barangsiapa yang menghidupkan tanah

²² Abu> Ubaid, *Al-Amwa>l ...*, hal. 374

²³ Abu> Yu>suf, *Kitab ...*, hal. 120

yang mati maka itu menjadi miliknya. Diriwayatkan oleh Ahmad, At-Tirmidzi> dan dishahihkannya, dan tidak membutuhkan kepada izin Imam karena hadis tersebut dan dia dimiliki secara *muba>h*, tidak membutuhkan kepada izin seperti binatang buruan. Yang kedua, apa yang ada bekas kepemilikan dan penduduknya sudah musnah, tidak diketahui siapa pemiliknya, hal ini ada dua riwayat, *pertama* dimiliki dengan *ihya>*, karena hadis yang diriwayatkan oleh Tha>wus bahwasanya Nabi bersabda, ” Tanah A>di> adalah milik Allah dan Rasulnya, kemudian dia menjadi milik kalian setelahnya, diriwayatkan oleh Abu> Ubaid dalam *Kita>b Al-Amwa>l*, dan karena tanah itu ada di Negara Islam maka dimiliki sebagaimana barang temuan. *Kedua*, tidak dimiliki karena bisa jadi milik muslim atau *Dzimmi>*, atau *Baitul Ma>l* dan tidak boleh *ihya>*, sebagaimana kalau jelas pemiliknya, dan boleh *ihya>* kepada tanah yang dekat dengan keramaian, apabila tidak berhubungan dengan kemaslahatannya sebagaimana hadis dan maknanya.²⁴

Dalam *foot note Kita>b Al-Kharra>j* dalam dijelaskan tanah ‘a>di> sebagai:

غامر الأرض : العادي القديم والمقصود هنا الأرض الخرب

Tanah yang rusak, a>di> maknanya *al-qadi>m*, yang dimaksud kita adalah tanah yang rusak.²⁵

Yang dimaksud dengan *al-‘A>di>* adalah setiap tanah yang sebelumnya didapati penghuni, lalu mereka punah sehingga tidak ada seorangpun yang tersisa dari kalangannya. Oleh karena itu, status tanah seperti ini diserahkan kepada kebijakan dan keputusan seorang pemimpin. Demikian juga setiap tanah *mawa>t*, yang tidak pernah dikelola oleh seorangpun dan dia juga tidak pernah dimiliki oleh muslim dan juga *mu’a>hid*.²⁶ *Al-A>di>* adalah tanah yang lama tidak dikelola lagi yang di luar pengelolaan dan hak kepemilikan seseorang.²⁷

²⁴ Ibnu Quda>mah, *Al-Ka>fi fi> Fiqh al-Ima>m Ahmad ibn Hanbal Juz 2*, (Beiru>t, Da>r al-Kutub Al-Ilmiyyah, 1994M/1414H) hal. 243

²⁵ Abu> Yu>suf, *Kita>b...*, hal 121.

²⁶ Abu> Ubaid, *Al-Amwal Ensiklopedia Keuangan Publik Panduan lengkap Mengelola Keuangan Zakat, Pajak dll*, Penerjemah. Setiawan Budi Utomo (Jakarta:Gema Insani, 2006) hal. 364.

²⁷ Abu> Ubaid, *Al-Amwal ...*, hal. 360.

Arsyad Tha>lib Lubis mengemukakan, pengertian menghidupkan tanah mati (*ihya> al-mawa>t*) adalah sebagai berikut: Menghidupkan tanah mati ialah mengusahakan tanah itu hingga telah sedia seperti maksud orang yang mengusahakannya. Misalnya telah sedia menjadi kebun jika maksudnya menghidupkan tanah itu untuk menjadikannya kebun.²⁸

Berdasarkan pembagiannya tanah *mawa>t* terdapat dua jenis objek tanah *mawa>t* dalam hukum Islam. Pertama, objek mutlaknya yakni tanah yang masih merupakan harta *muba>h*. Kedua, tanah yang sudah pernah digarap oleh seseorang, tetapi kemudian ditinggalkannya sehingga menjadi tanah *mawa>t*.²⁹

Cara menghidupkan tanah berbeda-beda dengan sebab berbeda-beda maksud menghidupkannya. Jika maksud hendak menjadikannya tepat pertanian hendaklah dibersihkan, diratakan tanahnya dan diatur pengaliran airnya jika tidak mencukup dengan air hujan. Jika dimaksud hendak menjadikannya perkebunan hendaklah dibersihkan dan dipagar jika perkebunan pada tempat itu biasanya dipagar, kemudian ditanami sehingga dapat disebut sebagai kebun. Demikianlah seterusnya diperbuat untuk maksud-maksud yang lain dan pelaksanaannya disesuaikan dengan kebiasaan di tempat itu. Berdasarkan pengertian *ihya> al-mawa>t* di atas cukup jelas, bahwa yang dimaksud dengan *ihya> al-mawa>t* dapat dirumuskan yakni membangun sebidang tanah terlantar yang tidak dihuni oleh siapapun, dan membangun yang benar-benar bermanfaat baik untuk pertanian, peternakan, perikanan, perumahan, perkantoran dan sebagainya.³⁰

Di kalangan ahli-ahli *fikih* Islam, terdapat perbedaan pendapat tentang pemilik (subjek) tanah *mawa>t*, diantaranya:

1. Mazhab Syaih Ima>miyah berpendapat tanah *mawa>t* dan tanah-tanah lain adalah milik pemerintah secara khusus, baik tanah itu diperoleh secara kekerasan (peperangan) atau melalui perdamaian (*sulh*) atau dengan cara lain;

²⁸ Zainab, "Kedudukan Tanah Terlantar dalam hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu* Vol. 3 No.1 April 2010, hal. 288

²⁹ Zainab, "Kedudukan Tanah Terlantar dalam hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu* Vol. 3 No.1 April 2010, hal. 288

³⁰ Zainab, "Kedudukan ...", hal. 288

2. Suatu riwayat dari Ima>m Ahmad Ibn Hanbal, berpendapat tanah-tanah *mawa>t* yang dikuasai dengan kekerasan saja dianggap sebagai tanah yang dimiliki khusus oleh pemerintah. Tanah itu digunakan untuk kepentingan rakyat seluruhnya;
3. Suatu pendapat dari Ima>m Ahmad Ibn Hambal, Abu> Hani>fah, Ima>m Ma>lik, Ima>m Al-Sya>fi'i dan sebagian besar ulama, mereka berpendapat tanah-tanah *mawa>t* adalah tanah yang tidak dimiliki yaitu tanah *muba>h*, atau yang diistilahkan dengan undang-undang sipil sebagai *res nullius*. Dengan demikian tanah mawat tunduk kepada hukum harta *muba>h*.³¹

Berdasarkan pendapat di atas, maka subjek tanah *mawa>t* adalah Allah sendiri sebagai pemilik asli. Sebab di atas tanah *mawa>t* belum ada seorangpun meletakkan penguasaannya. Namun oleh Allah sejak semula telah menyerahkan bumi dan segala isinya kepada seluruh umat manusia, dengan demikian dapat dikatakan bahwa subjek tanah *mawa>t* dimaksud adalah seluruh umat manusia. Jadi masih merupakan hak kolektif umat manusia dan penggarapannya diutamakan bagi hamba-hambanya yang saleh.³²

Menurut Muhammad Baqi>r Ash Shadr tanah terbagi menjadi dua, yaitu tanah yang subur secara alami dan tanah yang memerlukan usaha manusia untuk membuatnya menjadi subur. Tanah yang subur secara alami menjadi milik Negara dan begitu juga tanah yang memerlukan usaha untuk menyuburkannya. Dalam hal ini Islam menerapkan prinsip Kepemilikan Imam (Kepemilikan Negara, *state ownership*). Dalam syariah kita tidak mendapatkan faktor pembenar yang orisinal bagi peralihan hak atas tanah yang dikuasai dan dikendalikan. Satu-satunya hak atas tanah yang diakui syariah adalah hak yang muncul dari usaha mereklamasi tanah, di mana individu menghidupkan tanah mati. Kerja atau usaha menghidupkan sebidang tanah dipandang sebagai dasar bagi peralihan hak atas tanah tersebut. Namun ia tidak bisa dijadikan dasar bagi peralihan hak kepemilikan permanen atas tanah tersebut sehingga menjadi milik pribadi. Hak

³¹ Ria Fitri, "Tinjauan Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Islam", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*. hal.7

³² Ria Fitri, "Tinjauan ..., hal.8

yang didapatkan individu atas usahanya dalam menghidupkan sebidang tanah hanyalah sebatas prioritas dalam menikmati manfaat tanah tersebut. Hak kepemilikan atas tanah itu tetap berada di tangan Ima>m, dan Ima>m berhak mengutip pajak dari individu yang menghidupkan tanah tadi.³³

Menghidupkan tanah yang mati secara umum bisa dilakukan dengan salah satu dari lima sebab :

1. Mendiami tanah
2. Mempersiapkan untuk ditanami
3. Membangun pagar
4. Menggali parit yang dalam
5. Mengeluarkan air³⁴

Ada tanah yang boleh dihukumi dengan *ihya>* dan ada yang tidak. Para ulama sepakat bahwa tanah yang tidak dimiliki oleh seseorang, tidak ada bekas bangunan dan manfaat bisa dimiliki dengan *ihya>*, sebagaimana para ulama sepakat bahwa tanah-tanah yang diketahui pemiliknya dengan jelas dengan pembelian atau pemberian tidak terputus kepemilikannya. Tidak diperbolehkan menghidupkannya bagi seseorang selain pemiliknya.³⁵

Para ulama berbeda pendapat tentang tanah yang pernah dihidupkan kemudian ditinggalkan sehingga kembali mati, apakah boleh dihidupkan oleh orang lain atau tidak. Syafiiyyah dan Hanbaliyyah berpendapat bahwa tanah tersebut tidak bisa dihidupkan dengan *ihya>*, karena pada dasarnya hadis tentang *ihya>* tertuju pada tanah yang tidak ada pemiliknya, dan semua harta tidak hilang kepemilikannya karena ditinggalkan. Abu> Yu>suf dari Hanafiyyah berpendapat bahwa tanah tersebut bisa dimiliki dengan *ihya>*, selama tidak diketahui pemiliknya dengan jelas, jika ia jauh dari kampung. Ma>likiyyah berpendapat tanah tersebut bisa dimiliki dengan *ihya>* yang tandanya terhapus. Asal tanah ini

³³ Muhammad Baqi>r Ash-Shadr, *Buku Induk Ekonomi Islam Iqtishaduna*, Penerjemah Yudi (Zahra:Jakarta, 2008) hal. 200-201

³⁴ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqh Al-Islami>*, (Damaskus : Da>r al-Fiqr, 1405 H/1980M) hal. 550

³⁵ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqh ...*, hal. 551-552

adalah tanah *muba>h*, dan apabila tanah ditinggalkan dan kembali mati maka hukumnya kembali menjadi tanah yang *muba>h*.³⁶

Menghidupkan tanah mati menurut *Syafiiyyah* dilakukan dengan cara membuat tanah layak untuk ditanami sesuai dengan kebiasaan setempat. Apabila menghidupkan tanah mati untuk tempat tinggal maka perlu untuk dibuat dinding, sebagian atap, pintu. Kalau untuk kandang ternak maka cukup untuk membuat dinding tanpa atap dan diberi pintu. Kalau untuk membuat kebun, maka harus mengumpulkan tanah disekitarnya, meratakan bumi, mengatur air untuk menyiram. Menurut *Hanafiyyah* menghidupkan tanah mati bisa dengan membangun atau menanam, aliran air, membuat tanggul air, atau mengalirkan sungai, menyebar benih, menyiram bersama menggali sungai, memagari. Sedangkan *Malikiyyah* memandang bahwa *ihya>* bisa dilakukan dengan membangun, menanam pohon, pertanian, mencangkul, mengalirkan air dan lainnya yang termasuk dari salah satu dari tujuh hal yaitu :

- a. Mengalirkan air dengan sumur atau mata air
- b. Menghilangkan air dari tempat yang airnya melimpah
- c. Membangun
- d. Menanam pohon
- e. Menggerakkan tanah dengan mencangkul dan selainnya
- f. Memotong pohon dengan niat untuk menguasainya
- g. Sebab memecahkan batunya dengan meratakan tanah.³⁷

Menurut *Hambali* menghidupkan tanah mati bisa dengan membuat dinding yang kuat baik untuk bangunan ataupun tanaman atau kandang ternak, karena Hadis Rasulullah SAW :

من أحاط حائطاً على أرض فهي له

Barangsiapa yang membuat dinding pada tanah maka tanah itu menjadi miliknya.³⁸

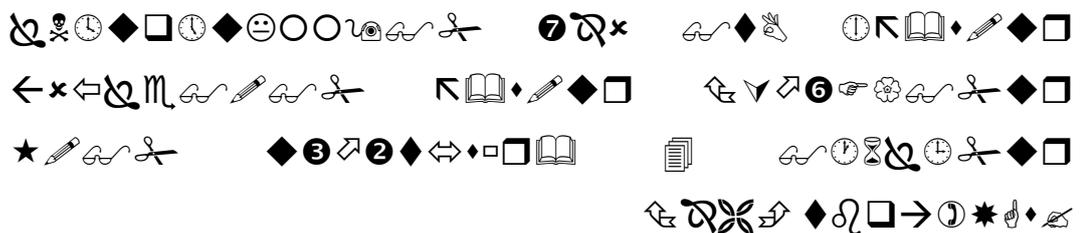
³⁶ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqh ...*, hal. 552

³⁷ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqh ...*, hal. 555

³⁸ Abu> Da>wud, *Sunan Abu> Dawu>d Juz 3*, (Bairu>t : Maktabah Al-Ashriyyah, tt), hal. 178 hadis no 3077.

B. Dasar Hukum Regulasi Tanah Terlantar

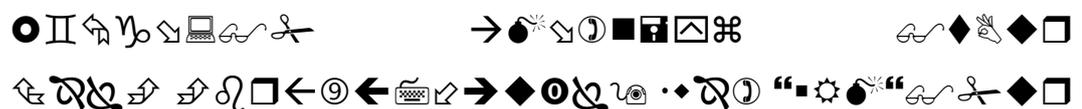
Ada tiga kata yang disebutkan Allah Swt tentang tanah di dalam Alquran. Yang pertama dan paling banyak disebut adalah kata *ardhun*, selanjutnya kata *al-thi>n* kemudian kata *al-tura>b*. Kesemuanya ketika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia berarti tanah. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya kata-kata *al-ard* diungkap oleh al-Quran, antara lain QS. *Al-Nahl*: 16/52-65-73-77, seperti yang terdapat di dalam QS. *Al-Nahl*: 16/65:



52. Dan milik-Nya meliputi segala apa yang ada di langit dan di bumi, dan kepada-Nyalah (ibadah dan) ketaatan selama-lamanya. Mengapa kamu takut kepada selain Allah?³⁹

Ihya> al-mawa>t didasarkan pada Al Qur’a>n, Hadi>s dan *ijma>*. Dalam al-Qur’a>n barang kali tidak terdapat landasan hukum *ihya> al-mawa>t* yang bersifat khusus. Namun, dari beberapa ayat al-Qur’a>n dapat diambil suatu pemahaman yang menunjukkan tentang pelaksanaan *ihya> al-mawa>t* itu,⁴⁰ seperti beberapa ayat berikut ini.

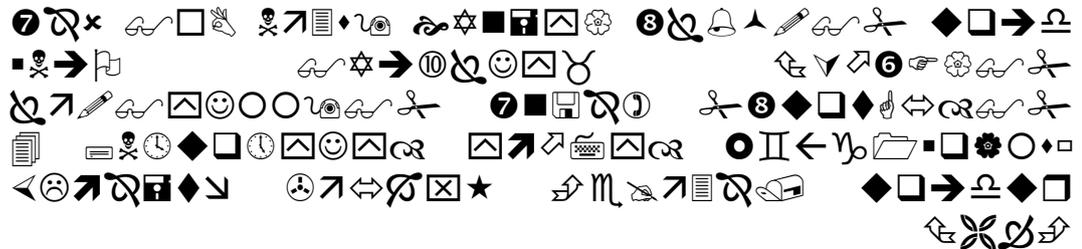
Manusia diciptakan sebagai *Abdulla>h* (hamba Alloh) dan sebagai *khalifatulla>h*. Sebagai *abdulla>h*, manusia bertugas untuk beribadah sesuai dengan perintah Alloh dan Rasulnya, hal ini sesuai dengan firman Alloh dalam Surat *Adz-Dza>riya>t* ayat 56.



³⁹ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemah*, (Depok : Penerbit Sabiq, 2009)
⁴⁰ Zainab, “Kedudukan Tanah Terlantar dalam hukum Islam”, *Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu* Vol. 3 No.1 April 2010, hal. 288

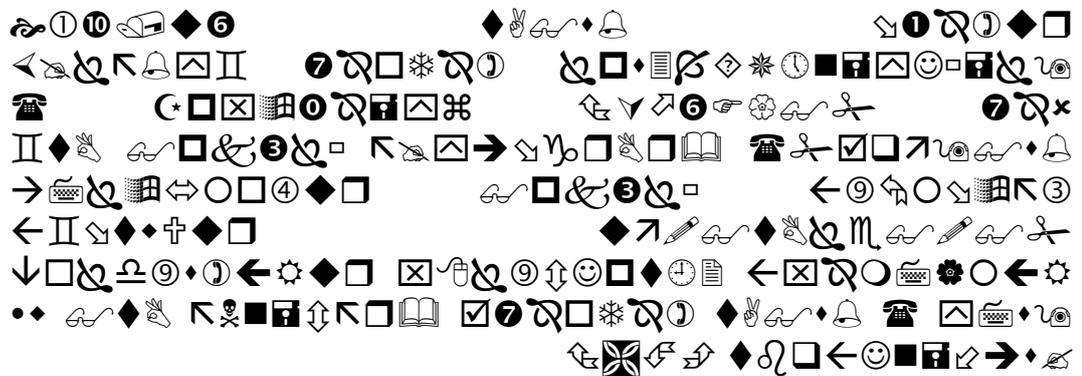
56. Aku tidak menciptakan jin dan manusia melainkan agar mereka beribadah kepada-Ku.⁴¹

Allah berfirman dalam Surat Al-Baqarah ayat 29 yang berbunyi :



29. Dia-lah (Allah), yang menciptakan segala apa yang ada di bumi untukmu kemudian Dia menuju ke langit, lalu Dia menyempurnakannya dan menjadi tujuh langit. Dan Dia Maha Mengetahui segala sesuatu. ⁴²

“Menjadikan segala sesuatu untuk kamu” yang terdapat dalam ayat tersebut di atas menjelaskan, bahwa setiap orang berhak terhadap semua yang ada di bumi, termasuk tanah *mawa>t* untuk dimanfaatkan”.⁴³ Sedangkan tugas manusia sebagai *khalifatulla>h* berarti manusia mempunyai tanggung jawab mengemban amanah melestarikan alam semesta, termasuk tanah. Hal ini sebagaimana firman Allah dalam surat Al-Baqarah ayat 30.



30. Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada Para Malaikat: "Aku hendak menjadikan *khali>fah* di bumi." Mereka berkata: "Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan

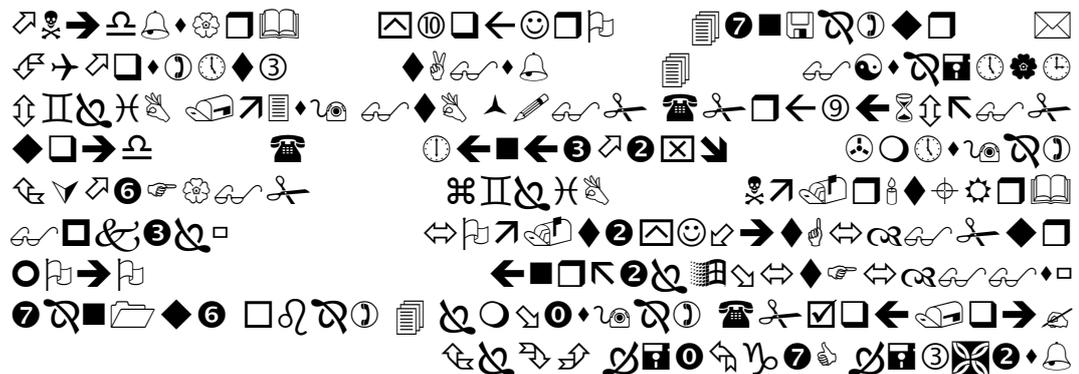
⁴¹ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemah*, (Depok : Penerbit Sabiq, 2009)

⁴² Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemah*, (Depok : Penerbit Sabiq, 2009)

⁴³ Zainab, “Kedudukan ..., hal. 289

kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan nama-Mu?” Dia berfirman, “Sungguh Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.”⁴⁴

Kemudian Allah berfirman dalam Surat Hu>d ayat 61 yang menerangkan tentang penciptaan manusia dari tanah.



61. dan kepada kaum Tsamu>d (kami utus) saudara mereka, Sha>leh. Dia berkata: "Wahai kaumku! sembahlah Allah, tidak ada Tuhan bagimu selain Dia. Dia telah menciptakanmu dari bumi (tanah) dan menjadikanmu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan kepada-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, Sesungguhnya Tuhanku sangat dekat (rahmat-Nya) dan memperkenankan (doa hamba-Nya)."⁴⁵

Dalam ayat di atas disebutkan, bahwa Allah SWT menciptakan manusia di bumi dengan tujuan supaya manusia memakmurkan bumi dengan segala isinya. Dengan demikian *ihya> al-mawa>t* merupakan suatu cara yang dilakukan untuk memakmurkan bumi, karena di samping berguna bagi dirinya sendiri (penggarapnya) juga bermanfaat bagi orang lain yang menikmati hasil yang dicapai dari penggarapan tanah itu.⁴⁶

Dalam surat Al-A’raf ayat 10 Alloh berfirman :

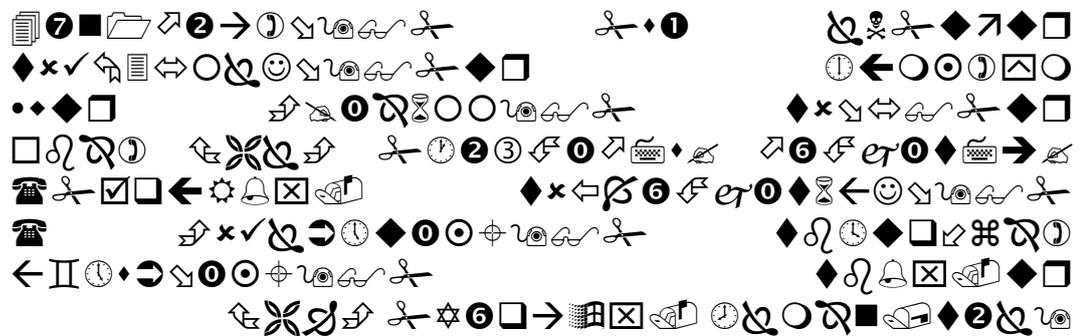


⁴⁴ Departemen Agama RI, *Al-Quran ...*, hal. 6
⁴⁵ Departemen Agama RI, *Al-Quran ...*, hal. 228
⁴⁶ Zainab, “Kedudukan ...”, hal. 289

10. dan sungguh, Kami telah menempatkan kamu di bumi dan di sana Kami sediakan (sumber) penghidupan untukmu. (Tetapi) sedikit sekali kamu bersyukur.⁴⁷

Dalam ayat tersebut Allah menerangkan bahwa Dia telah menempatkan manusia di muka bumi dan menciptakan sumber-sumber penghidupan bagi manusia.

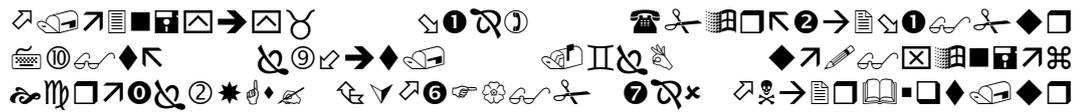
Menjadikan tanah tidak terurus dan menghilangkan fungsi sosial atas tanah merupakan tindakan kesia-siaan atau dalam Al-Quran disebut *tabdzi>r*. Alloh mengatakan bahwa perilaku *tabdzi>r* adalah saudara-saudaranya *syaita>n*.



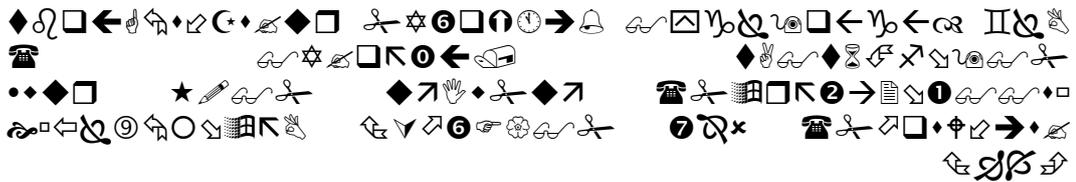
26. dan berikanlah haknya kepada kerabat dekat, juga kepada orang miskin dan orang yang dalam perjalanan; dan janganlah kamu menghambur-hamburkan (hartamu) secara boros.

27. Sesungguhnya orang-orang yang pemboros itu adalah saudara setan dan setan itu sangat ingkar kepada Tuhannya.⁴⁸

Perbuatan membiarkan tanah yang berada dalam kekuasaan seseorang yang tidak digarap adalah tergolong perbuatan mengingkari nikmat Allah. Dalam Al-Qur'a>n dikisahkan bagaimana Bangsa Tsamu>d yang dikaruniai Allah tanah yang subur di mana mereka dapat membangun istana-istana yang indah, tetapi mereka membuat kebiasaan di muka bumi, maka dibinasakan oleh Allah dengan gempa bumi (Surat Al-A'raf:74 dan 78).⁴⁹



⁴⁷ Departemen Agama RI, *Al-Quran ...*, hal. 151
⁴⁸ Departemen Agama RI, *Al-Quran ...*, hal. 284
⁴⁹ Sudirman Saad, "Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Adat, Hukum Islam dan Yurisprudensi", *Hukum dan Pembangunan*, (Februari 1991) hal. 51-52



74. dan ingatlah ketika Dia menjadikan kamu khalifah-khalifah setelah kaum ‘Ad dan menempatkan kamu di bumi. Di tempat yang datar kamu dirikan istana-istana dan bukit-bukit kamu pahat menjadi rumah-rumah. Maka ingatlah nikmat-nikmat Allah dan janganlah kamu membuat kerusakan di bumi.⁵⁰



78. Lalu datanglah gempa menimpa mereka, dan merekapun mati bergelimpangan di dalam reruntuhan rumah mereka.⁵¹

Adapun beberapa hadis yang menerangkan tentang *ihya> al-mawa>t* dalam *Kita>b Al-Kharra>j* adalah sebagai berikut:⁵²

1- حدثني هشام بن عروة عن أبيه عن عائشة عن رسول الله صلّم قال: مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَيِّتَةً فَهِيَ لَهُ وَلَيْسَ لِعِرْقٍ ظَالِمٍ حَقٌّ (أخرجه أبو داود والترمذي)

Menceritakan kepadaku Hisya>m bin Urwah dari Ayahnya dari A>isyah dari Rasu>lullah SAW beliau bersabda : Barangsiapa yang menghidupkan tanah yang mati maka tanah itu menjadi miliknya, dan tidaklah ada hak bagi keringat orang yang dha>lim.⁵³

2- قال: وحدثني ليث, عن طاوس قال: قال رسول الله صلّم عادي الأرض لله ولرسوله, ثم لكم من بعد, فمن أحيا أرضا ميتة فهي له, وليس لمحتجرحق بعد ثلاث سنين.

Laits menceritakan kepadaku dari Tha>wus dia berkata : Rasu>lullah SAW bersabda: “Tanah ‘a>di> itu milik Allah dan Rasul-Nya, kemudian milik kalian setelahnya, barangsiapa menghidupkan tanah yang mati maka tanah itu baginya, dan tidak ada hak bagi *muhtajir* setelah tiga tahun.⁵⁴

⁵⁰ Departemen Agama RI, *Al-Quran ...*, hal. 160

⁵¹ Departemen Agama RI, *Al-Quran ...*, hal. 160

⁵² Abu> Yu>suf, *Kita>b Al-Kharraj*, (*Da>r Al-Sala>m* : Kairo, 2016) hal. 120-122

⁵³ Abu> Da>wud, *Suna>n Abu> Da>wu>d Juz 3*, (Bairu>t : Al-Maktabah Al-Ashriyyah, tt), hal. 178, lihat juga Muhammad Bin I>sa Al-Tirmidzi>, *Al-Ja>mi’ Al-Kabi>r Sunan At-Tirmidzi> juz 3*, (Bairu>t, Da>r al-Garb al-Isla>mi>, 1998), hal. 55

⁵⁴ Abu> Zakariyya Yahya bin ‘A>dam, *Al-Kharra>j Juz 1*, (Al-Maktabah Assalafiyyah Wamaktabiha>, 1384 H), hadis 270 hal. 82, lihat juga Abu> Yu>suf, *Kita>b Al-Kharraj*, (*Da>r Al-Sala>m* : Kairo, 2016) hadi>ts 159, hal. 121

3- قال وحد ثنا محمد بن اسحاق, عن الزهري, عن سالم بن عبدالله أن عمر بن الخطاب قال على المنبر من أحيأ أرضاً ميتة فهي له وليس لمحتجر حق بعد ثلاث سنين.

Muhammad bin Ishaq menceritakan kepadaku dari Azzuhri dari Sa'lim bin Abdillah bahwasanya Umar bin Khattab berkata di atas mimbar, "Barangsiapa yang menghidupkan tanah yang mati maka tanah itu menjadi miliknya, dan tidaklah ada hak bagi muhtajir setelah tiga tahun.⁵⁵

4- قال: وحد ثنا سعيد بن أبي عروبة عن قتادة عن الحسن عن سمرة بن جندب قال: «مَنْ أَحَاطَ حَائِطًا عَلَى أَرْضٍ فَهِيَ لَهُ»

Dan Sa'id bin Abi Arubah dari Qatadah dari Al-Hasan dari Samurah bin Jundab dia berkata : " Barangsiapa memagari tanah dengan pagar, maka tanah itu menjadi miliknya.⁵⁶

Abu Yusuf berkata : Hadits ini menurut kami berkaitan dengan *ihya' al-mawat* yang tidak ada hak dan milik seseorang, barangsiapa menghidupkannya maka tanah itu menjadi miliknya, dengan menanaminya sendiri, *muzaraah*, menyewakannya, menggali sungai, memberdayakannya dengan sesuatu yang mashlahat baginya. Apabila hal itu ada di tanah *usyr* maka berlaku aturan *usyr*, apabila di tanah *kharraj*, berlaku ketentuan *kharraj*. Imam hendaknya melakukan *iqtha* pada setiap tanah yang mati. Dan setiap tanah yang bukan milik seseorang, bukan dalam kekuasaan seseorang, dan melakukan sesuatu yang baik untuk kaum muslimin dan mengambil manfaatnya.⁵⁷

Hadits lain dalam *Kitaab Nailul Authar* hadits no 2399 berbunyi :

2399 - (وَعَنْ أَسْمَرَ بْنِ مُضَرِّسٍ قَالَ: «أَتَيْتُ النَّبِيَّ - صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - فَبَايَعْتُهُ، فَقَالَ: مَنْ سَبَقَ إِلَى مَا لَمْ يَسْبِقْ إِلَيْهِ مُسْلِمٌ فَهُوَ لَهُ قَالَ: فَخَرَجَ النَّاسُ يَتَعَادُونَ يَتَخَاطُونَ» رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ)

Dari Asmar bin Mudharris berkata, saya mendatangi Nabi SAW dan saya membaiaitnya, maka beliau bersabda : "Barangsiapa yang lebih dulu yang belum

⁵⁵ Abu Yusuf, *Kitaab ...*, hal. 121

⁵⁶ Abu Dawud, *Sunan Abu Dawud Juz 3*, (Bairut : Al-Maktabah Al-Ashriyyah, tt), hadits 3077, hal. 178

⁵⁷ Abu Yusuf, *Kitaab ...*, hal. 121-122

didahului oleh muslim yang lain, maka tanah itu miliknya, maka manusia keluar dengan cepat-cepat”.⁵⁸

المُعَادَاةُ: الإسْرَاعُ بِالسَّيْرِ، وَالْمُرَادُ بِقَوْلِهِ يَتَخَاطُونَ: يَعْمَلُونَ عَلَى الْأَرْضِ
عَلَامَاتٍ بِالْخُطُوطِ وَهِيَ تُسَمَّى الْخِطَطَ وَأَحَدُهَا خِطَّةٌ بِكَسْرِ

Al-mua>ddah artinya cepat-cepat dalam berjalan, dan maksud *yatakha>ttu>n* adalah melakukan sesuatu dengan memberi garis/tanda pada tanah.⁵⁹

Dalam *Syarh al Bukha>ri> li Ibn Batha>l* diterangkan bahwa :

وَرَأَى ذَلِكَ عَلِيٌّ فِي أَرْضِ الْخَرَابِ بِالْكُوفَةِ. وَقَالَ عُمَرُ: مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَيِّتَةً فَهِيَ
لَهُ. وَيُرْوَى عَنْ عُمَرَ وَابْنِ عَوْفٍ، عَنِ النَّبِيِّ، عَلَيْهِ السَّلَامُ، وَقَالَ فِي حَقِّ غَيْرِ
مُسْلِمٍ: (وَلَيْسَ لِعِرْقٍ ظَالِمٍ فِيهِ حَقٌّ) ، وَيُرْوَى فِيهِ عَنْ جَابِرٍ، عَنِ النَّبِيِّ عَلَيْهِ
السَّلَامِ. / 13 - فِيهِ: عَائِشَةُ، عَنِ النَّبِيِّ، عَلَيْهِ السَّلَامُ، قَالَ: (مَنْ أَعْمَرَ أَرْضًا
لَيْسَتْ لِأَحَدٍ، فَهُوَ أَحَقُّ). قَالَ عُرْوَةُ: قَضَى بِهِ عُمَرُ فِي خِلَافَتِهِ

Ali melihat hal itu pada Tanah *Khira>b* di Ku>fah. Umar berkata, “Barangsiapa menghidupkan tanah yang mati maka itu menjadi miliknya. Dan diriwayatkan dari Amr dan Ibnu Auf dari Nabi Alaihis Sala>m berkata dalam hak selain muslim,” dan bukanlah hak pada keringat orang yang dholim, dan diriwayatkan dari Jabir dari Nabi SAW. Dari ‘Aisyah dari Nabi SAW bersabda,” Barangsiapa mendayagunakan tanah yang tidak ada pemiliknya maka dia paling berhak atas tanah itu”. Urwah berkata Umar menerapkannya dalam kekhilafannya.⁶⁰

Pembagian tanah dapat dilihat dari dua segi, *pertama*, kedudukannya terbagi kepada dua, 1). Tanah yang terdapat atasnya hak milik (*ardl mamlu>kah*). Tanah yang terdapat hak milik atasnya ada dua macam, tanah yang telah digarap dan bekas digarap. Tanah yang sudah digarap tidak dibolehkan orang lain untuk mengolahnya kecuali ada izin dari pemilik hak, 2), tanah yang tidak dimiliki (*ardl ghair al-mamlu>kah*). Tanah yang tidak dimiliki terdiri dari tanah untuk kepentingan umum dan tanah yang belum digarap serta tidak diketahui

⁵⁸ Muhammad bin Ali> al-Asyauka>ni, *Nailul Autha>r juz 5*, (Mesir : Da>r al-Hadi>s, 1993), hal.361

⁵⁹ Muhammad bin Ali> al-Asyauka>ni, *Nailul ...*, hal. 362

⁶⁰ Abu> al Hasan Ali bin Khala>f bin Abdul Ma>lik bin Batha>l al Bakri al Qurthubi>, *Syarh al Bukhari li Ibn Bathal juz 6*, (Riya>dl: Maktabah Ar-Rusyid, 1423H/2003M), hadits 2167 hal. 474-476

pemilikinya atau tanah tidak diketahui pemiliknya dikenal dengan istilah *al-mawa>t*, kedua, Tanah pemberian *khali>fah* kepada rakyat yang terdiri dari 1), tanah taklukkan, 2), tanah kontrak 3), tanah milik kaum muslimin, 4), tanah pemerintah.⁶¹

Ima>m Syauka>ni menerangkan tentang *ihya> al-mawa>t* dalam *Kita>b Nail al-Authar* sebagai berikut :

الْأَرْضُ الْمَيْتَةُ: هِيَ الَّتِي لَمْ تُعْمَرْ، شَبِهَتْ عِمَارَتَهَا بِالْحَيَاةِ وَتَعْطِيلُهَا بِالْمَوْتِ،
وَالْإِحْيَاءُ أَنْ يَعْمِدَ شَخْصٌ إِلَى أَرْضٍ لَمْ يَتَقَدَّمْ مَلِكٌ عَلَيْهَا لِأَحَدٍ فَيُحْيِيهَا بِالسَّقْيِ أَوْ
الزَّرْعِ أَوْ الْغَرْسِ أَوْ الْبِنَاءِ فَتَصِيرُ بِذَلِكَ مِلْكَهُ كَمَا يَدُلُّ عَلَيْهِ أَحَادِيثُ الْبَابِ، وَبِهِ
قَالَ الْجُمْهُورُ
وَوَظَاهِرُ الْأَحَادِيثِ الْمَذْكُورَةِ أَنَّهُ يَجُوزُ الْإِحْيَاءُ سِوَاءَ كَانَ بِإِذْنِ الْإِمَامِ أَوْ بِنِهَا
وَقَالَ أَبُو حَنِيفَةَ: لَا بُدَّ مِنْ إِذْنِ الْإِمَامِ وَعَنْ مَالِكٍ: يَحْتَاجُ إِلَى إِذْنِ الْإِمَامِ فِيمَا قَرُبَ
مِمَّا لِأَهْلِ الْقَرْيَةِ إِلَيْهِ حَاجَةٌ مِنْ مَرْعَى وَنَحْوِهِ

Tanah mati adalah tanah yang tidak dipergunakan, mendiaminya diserupakan dengan menghidupinya, membiarkannya seperti membiarkan mati. Menghidupkan tanah adalah seseorang yang bermaksud memulai memilikinya dengan mengairi, menanam, membangun, maka hal itu menjadi miliknya sebagaimana dijelaskan hadis-hadis bab ini, dan ini yang dikatakan Jumhur.

Secara eksplisit hadits ini menjelaskan bahwa *ihya>* tidak memerlukan ijin Imam, sedangkan Abu Hanifah mengharuskan ijin Imam, sedangkan Malik mengatakan perlu ijin Imam terhadap tanah yang dekat dengan penduduk karena kemungkinan kebutuhan seperti padang rumput dan lainnya.⁶²

C. Kriteria Tanah Terlantar

Berdasarkan definisi *al-mawa>t* yang dikemukakan oleh fuqaha, maka kriteria tanah yang digolongkan menjadi tanah terlantar menurut Hukum Islam adalah:

1. Tanah yang tidak dimiliki oleh seseorang atau tanah yang tidak terdapat hak milik atasnya, baik hak milik orang Islam maupun hak milik non muslim.

⁶¹ Ambok Pangiuk, “*Ihya Al-Mawa>t* dalam Hukum Islam”, *Media Akademika* Volume 25, No. 2, April 2010 hal. 168

⁶² Abdulla>h Asy-Syauka>ni, *Nailul Autha>r Juz 5*, (Da>r Al-Hadi>ts : Mesir, 1993M/1413H), hal. 361

2. Tanah yang tidak digarap. Lahan yang tidak digarap dapat dibuktikan dengan tanda-tanda pada lahan tersebut seperti pemagar-an, bekas penggarapan dan tanda-tanda lainnya yang biasa dipakai oleh masyarakat setempat.
3. Tanah yang berada jauh di luar perkampungan.⁶³

Menurut Wahbah Zuhaili> syarat tanah yang akan dihidupkan sebagai berikut : *Pertama*, bukan milik seseorang baik muslim maupun dzimmi, bukan khusus untuk seseorang inilah makna perkataan ulama, “hendaknya tanah itu adalah tanah ‘*a>di*>. *Kedua*, hendaknya tanah itu tidak dimanfaatkan bagi penduduk, baik dekat maupun jauh seperti tempat mencari kayu bakar, tempat menggembala dll. *Ketiga*, menurut Syafiiyyah hendaknya tanah itu ada di Negara Islam, apabila ada di *da>r al-harb* maka muslim boleh menghidupkannya kalau penduduknya tidak melarang, kalau mereka melarang kaum muslimin, maka kaum muslimin tidak bisa memilikinya. Sedangkan Jumhu>r selain Syafiiyyah bersepakat bahwa tidak ada perbedaan antara *da>r al-harb* dan *da>r al-Islam* karena keumuman hadis.⁶⁴

Jadi dalam hukum Islam ukuran untuk menentukan suatu persil tanah dalam keadaan terlantar. *Pertama*, tanah bersangkutan tidak pernah dimiliki dan tidak pernah diusahakan oleh seseorang (harta muba>h). *Kedua*, tanah yang pernah dimiliki dan diusahakan seseorang, tetapi kemudian tanah dimaksud ditinggalkannya. Terhadap tanah-tanah yang demikian itu, maka kriteria penentunya mengikuti amalan *iqta>* dan *tahji>r* yakni adanya jangka waktu tertentu selama tiga tahun.⁶⁵

D. Kebijakan Pemerintah terkait Pemanfaatan Tanah Terlantar

Segala sesuatu yang ada di alam ini mutlak milik Allah SWT. Manusia tidak mempunyai hak mutlak terhadap suatu harta. Manusia hanya sebagai pemilik *maja>zi* atau sementara saja. Manusia hanya dilantik sebagai

⁶³ Supriyanto, “Kriteria Tanah Terlantar”, *Jurnal Dinamika Hukum* vol .10 No 1 Januari (2010) hal 55

⁶⁴ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqh ...*, hal. 560-561.

⁶⁵ Zainab, “Kedudukan Tanah Terlantar dalam hukum Islam”, *Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu* Vol. 3 No.1 April 2010, hal. 288

khalifatullah atau wakilnya Allah telah mengamanahkan harta dan kekayaan yang ada di dunia ini untuk kegunaan dan kemudahan seluruh umat manusia. Dalam hukum tanah Islam, dasar utama pemberian hak atas tanah kepada rakyat semata-mata untuk dibangun, dikerjakan dan dimakmurkan, berasaskan pada kemampuan mereka. Oleh karena itu, dasar pemberian hak atas tanah dalam islam hendaklah berlandaskan pada ciri-ciri berikut :

1. Kepentingan umum (*mashlahah 'ammah*)
2. Warga Negara yang layak.
3. Keluasan tanah hendaklah mengikut keupayaan membangun dan mengerjakan tanah itu.⁶⁶

Dalam hukum tanah Islam, pemberian hak milik atas tanah kepada orang-orang atau badan-badan tertentu boleh dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk *iqta*, atau melalui usaha-usaha dari individu terhadap tanah tertentu atau apa yang dikenali dengan istilah *ihya' al-mawat* dalam undang-undang tanah islam. Kedua cara tersebut telah diakui sebagai cara pemberian hak milik atas tanah serta menjadi amalan dalam pentadbiran tanah Islam semenjak Rasulullah SAW dan khaliifah-khaliifah Islam selepasnya.⁶⁷

Dalam lintasan sejarah Islam, diskursus tentang pertanahan berjalan berkelindan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah untuk membelanjakan pendapatannya dalam merealisasikan tujuan-tujuan ekonomi yang selanjutnya disebut dengan kebijakan fiskal. Kebijakan ini merupakan bagian dari kebijakan ekonomi suatu negara yang tidak dapat berdiri sendiri dalam pencapaian tujuan-tujuan ekonomi, kebijakan penting lainnya adalah kebijakan moneter. Kala itu, keuangan negara diperoleh dari *Zakat*, *Jizyah*, *Ghanimah*, *Rikaz*, *Kharraj*, *Usyur*, Pinjaman dan Hiba dari warga negara, *Fay'*, *Dlaribah* (pajak), dan laba dari institusi ekonomi negara. Pendapatan-pendapatan yang diperoleh negara selanjutnya sepenuhnya distribusikan untuk kemakmuran rakyat. Jika kita klasifikasikan, pendapatan tersebut ada yang bersifat rutin seperti: *zakat*, *jizyah*, *kharraj*, *usyur*, *infak* dan shadaqah serta

⁶⁶ Winahyu Erwiningsih, *Hak...*, hal, 199

⁶⁷ Winahyu Erwiningsih, *Hak...*, hal, 199-200

pajak jika diperlukan, dan ada yang bersifat temporer seperti *ghani>mah*, *fai* dan harta yang tidak ada pewarisnya.⁶⁸

Dalam perspektif ekonomi Islam, tanah merupakan salah satu faktor produksi terpenting sebagaimana klasifikasi faktor produksi yang dikemukakan oleh Rafi>q Yu>nus al-Misri> yang menempatkan tanah (*al-Ard*) pada urutan pertama dari tiga kelompok faktor produksi; pertama, *Awa>mil al-Inta>j al-Mustaqillah*, yaitu *al-Ard*, *al-Amal* dan *al-Ma>l*. Kedua *Awa>mil al-Inta>j al-Ta>biah: al- Mukha>tirah* dan *al-Zaman*. Konsep ini bisa dibandingkan dengan klasifikasi faktor produksi seperti yang dikemukakan Mustafa> al-Hamshari>; pertama, *Bina> al-Insa>n*, kedua, *al-Ard*, ketiga *Anwa> al-milkiyyah*, keempat *al-Amal*, kelima *al-Mawa>rid*, keenam *al-Tauzi>*, ketujuh *al-Infra>q*.

Sedangkan menurut Muhammad Baqi>r Shadr, dalam Ekonomi Islam, sumber-sumber alam untuk produksi terbagi menjadi : *pertama* tanah, dia adalah kekayaan alam yang paling penting, di mana tanpanya, hampir mustahil manusia bisa menjalankan (proses) produksi dalam bentuk apapun. *Kedua* substansi-substansi primer, seperti berbagai mineral yang terkandung di perut bumi , seperti batu bara, belerang, minyak, emas, besi, dan lain sebagainya. *Ketiga* aliran air (sungai) alam, salah satu unsur penting dalam kehidupan material manusia, yang berperan besar dalam produksi dan sistem perhubungan agricultural. *Keempat* berbagai kekayaan alam lainnya, terdiri atas kandungan laut, seperti mutiara dan hewan-hewan laut, kekayaan yang ada di permukaan bumi, seperti berbagai jenis hewan dan tumbuhan, kekayaan yang tersebar di udara, seperti berbagai jenis burung dan oksigen, kekayaan alam yang “tersembunyi” seperti air terjun yang bisa menghasilkan tenaga listrik yang dapat dialirkan melalui kabel ke titik manapun, juga berbagai kekayaan alam lainnya.⁶⁹

Berkaitan dengan tanah *a>di>*, Ibnu Siri>n pernah berkata bahwa Rasulullah telah mengkaplingkan tanah kepada seorang lelaki dari kalangan Ansa>r yang bernama Sulaith. Rasu>lullah selalu menyebut dan menceritakan

⁶⁸ Iffatin Nur, “Kajian Kritis Hukum Pertanahan dalam Perspektif Fikih”, *Ahkam, Volume 2, Nomor 1, Juli 2014: 148-178*, hal. 151

⁶⁹ Muhammad Baqir Ash-Shadr, *Buku Induk Ekonomi Islam Iqtisha>duna*, Penerjemah Yudi (Zahra : Jakarta, 2008) hal. 156-157

tentang kelebihan dan keutamaannya. Kemudian diapun bertempat tinggal di tanah kaplingannya selama beberapa hari. Tetapi tidak lama kemudian dia pulang. Dia menghadap Rasulullah dan berkata, "Wahai Rasulullah sesungguhnya tanah ini, yang telah engkau berikan kaplingannya kepadaku, telah menyibukkan diriku sehingga aku tidak dapat belajar ilmu agama kepadamu. Maka, terimalah kembali tanah ini dan aku ingin menyerahkan lagi kepadamu, sebab aku tidak perlu kepada sesuatu yang menyebabkan dan mengakibatkan kesibukanku, serta mengganggu untuk belajar agama kepadamu. Akhirnya Rasulullah menerima kembali tanah itu darinya. Zubair berkata, "Wahai Rasulullah, berikanlah kaplingan tanah itu kepadaku. Kemudian Rasulullah memberikan kaplingan tanah itu kepadanya.⁷⁰

عن أسماء بنت أبي بكر أن رسول الله صلى الله عليه وسلم أقطع الزبير أرضاً
بخيبر فيها شجرونخل

Dari Asma binti Abi> Bakar bahwa Rasulullah SAW telah memberikan kaplingan tanah kepada az-Zubair di Khaibar. Di dalamnya terdapat pepohonan dan kebun kurma.⁷¹

Abu> Ubaid berkata, "hadits-hadits di atas telah menjelaskan dan menerangkan mengenai pengkaplingan tanah dengan cara yang berbeda-beda. Akan tetapi, hadits Rasulullah yang telah kami sebutkan di atas *al-ardl*, maka menurut pendapatku, merupakan penafsiran dan penjelasan terhadap tanah yang boleh dikapling dan juga tanah yang tidak boleh dikapling. Yang dimaksud dengan *al-ardl* adalah setiap tanah yang sebelumnya didapati penghuni, lalu mereka punah sehingga tidak ada seorangpun yang tersisa dari kalangannya. Oleh karena itu, status tanah seperti ini diserahkan kepada kebijakan dan keputusan seorang pemimpin. Demikian juga setiap tanah *mawat*, yang tidak pernah dikelola oleh seorangpun dan dia juga tidak pernah dimiliki oleh muslim dan juga *mu'ahid*.⁷²

⁷⁰ Abu Ubaid, *Al-Amwal* ..., hal. 360-361

⁷¹ Abu> Dawud bin al-Asyats as-Sijista>ni, *Sunan Abu> Dawud Juz 4*, (Da>r ar-Risa>lah al-Ilmiyyah, 2009 M/1430 H), hal. 676

⁷² Abu Ubaid, *Al-Amwal* ..., hal. 364

Dari Abyadh bin Hamma>l al-Mazi>ni bahwa dia pernah meminta aliran air yang selalu mengalir kepada Rasu>lullah, yang terletak di daerah Ma'rab. Kemudian Rasu>lullah memberikan aliran air itu kepadanya. Tatkala dia pulang, maka ada seorang yang berkata, “Wahai Rasu>lullah, apakah engkau mengetahui tentang sesuatu yang telah engkau berikan kepadanya itu? Engkau telah memberikan kepadanya pengairan air yang sangat strategis kepadanya. Lalu Rasu>lullah menyuruh Abyadh mengembalikan aliran air itu kepadanya.⁷³

Hadits dari Abyadh tersebut berkaitan dengan pemberian aliran air deras kemudian supaya dikembalikan lagi. Pemberian tanah tersebut berdasar tanah *mawa>t* di sisinya. Tanah itu telah dikelola dan dibina oleh Abyadh. Tatkala Rasu>lullah mengetahui kenyataan sebenarnya bahwa itu merupakan aliran sungai deras, yaitu daerah yang memiliki potensi air yang tidak akan pernah terputus, seperti mata air dan sumur, maka beliau meminta supaya Abyadh mengembalikan lagi pemberiannya itu. Sebab sunah Rasu>lullah dalam padang rumput, api dan air telah menyatakan bahwa seluruh manusia mempunyai hak yang sama di dalamnya.⁷⁴

Dari Athiyyah bin Qais bahwa segolongan manusia pernah meminta tanah yang terletak di daerah Adzi>ri Kaisa>n, Damsyik kepada Umar ibnul Khatta>b. Tujuannya adalah untuk lahan padang makanan kuda mereka. Kemudian Umar memberikan sebagian tanah itu kepada mereka. Tetapi akhirnya mereka bercocok tanam di tanah yang telah diberikan Umar itu. Lalu Umar mencabut kembali pemberiannya dari mereka dan dia mendenda mereka karena telah menyalahgunakan dari tujuan asal, yaitu bercocok tanam pada tanah yang dikhususkan untuk lahan makanan kuda.⁷⁵

Mengenai pengkaplingan tanah yang dilakukan Utsma>n bin Affa>n kepada Utsma>n bin Abi> al Ash di Bashrah, yang lebih dikenal dengan daerah pesisir Utsma>n, maka seluruh tanah Bashrah ketika itu masih berbentuk hutan dan semak belukar. Oleh karena itu, Utsma>n bin Affa>n mengkaplingkan tanah kepada Utsma>n bin Abi al Ash ats Tsaqafi> sebagiannya. Lalu dia mengelola

⁷³ Abu> Ubaid, *Al-Amwa>l* ..., hal. 362-363

⁷⁴ Abu> Ubaid, *Al-Amwa>l* ..., hal. 368

⁷⁵ Abu> Ubaid, *Al-Amwa>l* ..., hal. 369-370

dan mengurusnya. Demikian juga tanah yang masih berbentuk rawa dan semak belukar. Apabila kemudian ada orang yang mengelolanya, maka status hukumnya adalah sama dengan tanah *mawa>t* yang dikelolanya. Abu> Ubaid berkata, “demikian juga tanah yang banyak digenangi air. Kemudian dia bertempat tinggal di sana sehingga dia bisa membuka jalan kepada orang lain supaya dapat bercocok tanam dan memanfaatkannya di tanah itu. Seperti membuat sungai yang ditumpuk dengan pasir atau lainnya. Ia menjadi hak milik bagi orang yang melakukan hal demikian.”⁷⁶

Abu> Ubaid berkata, ”Hukum mengenai pengelolaan tanah terbagi kepada tiga jenis. *Pertama*, seseorang mendatangi ke daerah tanah yang *mawa>t* (mati), lalu dia mengelola dan membinanya. Kemudian datang orang lain ke daerah itu, lalu dia bercocok tanam dan mendirikan bangunan di atas tanah kosong itu. Dengan demikian dia bertujuan untuk mengambil alih hak pengelolaan dan pembangunan yang pernah dilakukan oleh orang sebelumnya. *Kedua*, pemimpin memberikan kapling tanah *mawa>t* kepada seseorang lelaki, maka tanah itu menjadi hak milik si penerima kaplingan tanah. Akan tetapi dia melalaikan dan mengabaikan pengelolaan dan pembangunannya sehingga datang orang lain, lalu orang baru mengelola dan membangunnya karena mengira bahwa tanah itu tidak ada pemiliknya. *Ketiga*, seseorang memberikan tanda atau membuat menara di atas tanah kosong, atau menggali lubang di sekelilingnya, atau menggali saluran air penghalang banjir dan lain-lain yang mirip dengannya, yang bisa dijadikan sebagai tanda hak kepemilikan. Kemudian dia meninggalkannya dengan keadaan seperti itu dan dia tidak membangunnya dan orang lainpun enggan untuk mengelolanya karena terdapat tanda hak kepemilikan dan tanda pengakuan milik orang lain.”⁷⁷

Hukum Islam menetapkan suatu persil tanah sebagai tanah terlantar (*mawa>t*) berdasarkan dua kriteria, yaitu *pertama* jangka waktu dan keadaan tanahnya telah menjadi tanah kosong kembali. Kriteria yang didasarkan jangka waktu tertentu dengan jelas dapat dipahami dari kebijakan *iqta>* tanah *mawa>t*

⁷⁶ Abu 'Ubaid al-Qasim, *Al-Amwa>l ...*, hal. 370-371

⁷⁷ Abu 'Ubaid al-Qasim, *Al-Amwa>l ...*, hal. 371

oleh pemerintah Islam dan amalan *tahji>r*. Pemberian tanah (*iqta>*) oleh pemerintah Negara Islam kepada seseorang secara tegas mensyaratkan adanya kemampuan penerima *iqta>* untuk menggarap tanah yang diberikan kepadanya. Tenggang waktu yang diberikan kepada penerima *iqta>* maksimal 3 tahun. Oleh karenanya dalam masa 3 tahun tanah yang *diiqta>*kan kepada seseorang harus digarap. Jika tidak digarap atau ditelantarkan maka haknya untuk memiliki tanah menjadi gugur dan tanahnya diambil kembali oleh Negara sebagai tindakan penertiban, dan selanjutnya tanah tersebut didistribusikan pada orang lain. Kriteria *kedua*, didasarkan pada keadaan fisik, yakni sudah berubah menjadi hutan kembali. Kriteria ini lebih tertuju kepada tanah-tanah yang sudah menjadi hak milik seseorang, artinya pernah digarap, tetapi kemudian dibiarkan sehingga menjadi keadaan semula.⁷⁸

Pendayagunaan tanah *mawa>t* menurut Hukum Islam, paling tidak harus terpenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu *pertama* adanya penggarap (*muhyi>*) yang melaksanakan penggarapan atas tanah *mawa>t*. *Kedua*, adanya tanah *mawa>t* itu sendiri sebagai objek *ihya> al-mawa>t*, yang harus pula memenuhi syarat bahwa tanah garapan dimaksudkan bukan milik seseorang dan sama sekali belum ditempati orang. *Ketiga* walaupun masih terdapat selisih pendapat dikalangan *fuqaha>*, dapat disimpulkan bahwa *ihya> al-mawa>t* dilakukan atas perizinan pemerintah.⁷⁹

Tahji>r tidaklah menjadikan sebuah tanah menjadi miliknya. *Tahji>r* adalah memberikan tanda dengan meletakkan batu disekitar tanah yang mati. Tetapi orang yang melakukan *tahji>r* lebih berhak untuk memiliki tanah itu dibandingkan dengan yang lainnya. *Tahji>r* maksimal diberikan waktu tiga tahun.

Apakah menghidupkan tanah mati itu mempunyai hak milik *isigla>/intifa'* (mengambil manfaat), atau memiliki secara mutlak. Abu> Qa>sim Ahmad Al-Balkhi> mengatakan bahwa hak dalam *ihya> al-mawa>t* adalah hak mengambil manfaat bukan hak memiliki dikiyaskan dengan orang yang duduk ditempat yang *muba>h*, dia hanya mengambil manfaat. Tetapi keumuman ulama

⁷⁸ Ria Fitri, "Tinjauan Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Islam", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 55, Th. XIII (Desember, 2011), hal. 14-15

⁷⁹ Ria Fitri, "Tinjauan ...", hal. 14

mengatakan bahwa hak dalam *ihya> al-mawa>t* adalah hak kepemilikan secara mutlak karena dalilnya yang umum.⁸⁰

⁸⁰ Wahbah Zuhaili>, *Al-Fiqh ...*, hal. 563

BAB V

ANALISIS PERSAMAAN DAN PERBEDAAN PENGATURAN TANAH TERLANTAR MENURUT HUKUM POSITIF NASIONAL DAN HUKUM ISLAM

A. Obyek Tanah Terlantar

Menurut Achmad Sodiki dalam disertasinya yang berjudul Penataan Pemilikan Hak atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum) sebagaimana yang dikutip oleh Winahyu Erwiningsih, keadilan sosial terkait erat dengan pemilikan dan penguasaan pada sumber daya alam yaitu tanah yang selama ini menjadi sumber penghidupan bagi sebagian besar rakyat Indonesia. Faktor penyebabnya antara lain adalah : *Pertama*, kelangkaan tanah yaitu terbatasnya luas tanah pertanian yang relative statis dihadapkan dengan kebutuhan tanah karena semakin bertambahnya penduduk. Tanah dapat digunakan sebagai dasar untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan, identifikasi pihak-pihak yang diragukan dalam berbagai konflik kepentingan serta sikap terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat. *Kedua*, terdapatnya proses kehilangan tanah (*disland-owning process*), yang terjadi karena kebutuhan lahan untuk industry baik untuk pabrik maupun perumahan sehingga mengurangi lahan untuk pertanian. *Ketiga*, proses fragmentasi tanah baik karena pengalihan hak secara jual beli atau pewarisan. *Keempat*, membengkaknya pengangguran dibidang pertanian menyebabkan posisi tawar penggarap terhadap pemilik tanah semakin melemah. *Kelima*, konsentrasi tanah pada beberapa orang dengan luas tanah yang ratusan hektar, yang akhirnya tidak diusahakan sesuai dengan tujuan perolehannya, menyebabkan banyak tanah terlantar.¹

Karena tanah merupakan faktor penting dalam hal produksi, maka masalah kepemilikannya harus ditentukan berdasarkan cara yang berbeda dari faktor-faktor

¹ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara atas Tanah*. (Yogyakarta:Total Media, 2009) hal. 244-245

produksi lainnya. Jika tanah tidak dimanfaatkan sebaik-baiknya atau tidak tergarap selama bertahun-tahun, hal ini akan merugikan masyarakat, maka negara tidak pernah mentolerirnya. Oleh karena itu, jika ada pemegang tanah menyalahgunakan hak kepemilikannya, maka negara berhak memaksa untuk memanfaatkan tanahnya secara layak atau mengambil tanah tersebut darinya dan menyerahkan kepada orang lain yang dapat memanfaatkannya secara lebih baik sehingga menguntungkan masyarakat. Dari sana tampak betapa otoritas negara dalam kebijakan pertanahan cukup strategis dalam rangka menghindari system feodalisme atau sistem tuan tanah dan konsentrasi kekayaan di tangan segelintir orang. Apa yang dilakukan Khali>fah Umar dalam *land-reform* atau menasionalisasikan tanah-tanah kaum feodal dan mendistribusikannya pada kalangan miskin adalah sebuah contoh yang baik. Mengingat tanah itu sifatnya terbatas dan tidak dapat dikembangkan seperti faktor produksi lainnya, maka regulasi tentangnya perlu diatur secara khusus.²

Menurut UUPA setiap orang atau badan hukum yang telah diberikan hak atas tanah dilarang menelantarkan tanahnya, hal tersebut sesuai dengan Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA yang intinya yaitu : hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan, pemutusan hubungan hukum antara tanah dan pemilik dan tanahnya akan ditegaskan sebagai tanah negara. Artinya apabila seseorang yang telah diberikan hak atas tanah sesuai Pasal 16 UUPA tidak mengusahakan atau memanfaatkan atau menggunakan atau memelihara tanah tersebut sesuai peruntukan dan penggunaannya, maka hak atas tanah tersebut bisa hapus dan tanahnya jatuh kepada negara atau menjadi tanah negara.³

UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 UUD dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

² Iffatin Nur, "Kajian Kritis Hukum Pertanahan dalam Perspektif Fikih", *Ahkam, Volume 2, Nomor 1, Juli 2014: 148-178*, hal. 166

³ Ulfia Hasanah, "Redistribusi Tanah Terlantar di Provinsi Riau", *Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 No 3 September 2014-Januari 2015*, hal. 140

itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini 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.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.⁴

Obyek atau objek menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah hal perkara atau orang yang menjadi pokok pembicaraan, sasaran, tujuan : pelengkap, tujuan penderita.⁵ Dalam hal ini hal perkara yang menjadi pokok pembicaraan adalah tanah terlantar.

Obyek hukum berupa hak kebendaan dibedakan antara benda berwujud (*lichamelijke zaken*) seperti tanah, mobil, buku dan sebagainya, dan benda tidak berwujud (*onlichamelijke zaken*) yaitu berbagai hak seperti hak cipta yang dapat dinilai dengan uang ataupun dapat diperjualbelikan. Di samping itu, benda juga dapat dibedakan antara benda tetap dan benda tidak tetap.⁶

Ketentuan tanah sebagai objek hak dijelaskan dalam UUPA pasal 4 bahwa hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi yang disebut tanah. Kewenangan menggunakan tanah yang dihaki, meliputi juga kewenangan untuk menggunakan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya. Akan tetapi, tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya bukan merupakan objek hak atas tanah, bukan termasuk obyek yang dipunyai

⁴ Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah, “Undang-undang ...”, hal 27-28

⁵ Suharso dan Ana Retnoningsih. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Semarang:Penerbit Widya Karya, 2017), hal. 340

⁶ Ridwan. *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*. (Jakarta: Bidang Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010), hal. 250

pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu, yang dipunyai dengan hak adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi.⁷

Dari segi jenis tanahnya, obyek hak atas tanah memiliki karakter khusus. Ada hak-hak atas tanah yang obyeknya terbatas pada tanah-tanah pertanian seperti hak guna usaha dan hak usaha bagi hasil seperti dinyatakan dalam pasal 28 dan 53 UUPA. Kemudian juga ada obyek hak atas tanah yang hanya diperuntukkan bagi tanah-tanah bangunan seperti hak guna bangunan dan hak sewa, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 35 dan 44 UUPA. Sebagian besar hak-hak atas tanah obyeknya bisa tanah pertanian maupun tanah bangunan, seperti Hak Milik, Hak pakai, Hak Gadai dan hak lainnya.⁸

Tanah Terlantar menurut Penjelasan Pasal 27 UUPA, yang menegaskan bahwa: "Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya". Namun sejak pengundangan UUPA, aturan mengenai tanah terlantar ini tidak dengan serta merta dapat dilaksanakan, sebab juklak pasal tersebut diatas belum diterbitkan, akibatnya larangan penelantaran tanah tidak efektif, sehingga tindakan penelantaran tanah semakin meluas dan tak terkontrol. Kondisi ini menyadarkan Pemerintah untuk segera bertindak, maka pada Tahun 1998 (kurang lebih 30 Tahun kemudian), Pemerintah menerbitkan juklak tata cara penyelesaian Tanah Terlantar melalui Peraturan Pemerintah RI Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang sudah diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Tanah yang diterlantarkan, menjadi salah satu alasan hilangnya hak kepemilikan. Karena dengan diterlantarkan, maka fungsi sosial dari pemilikan tanah menjadi hilang. Dalam hal ini Negara bertanggung jawab untuk menyelesaikannya.

Adapun objek hak tanah Negara adalah semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dilekati hak-hak

⁷ Ridwan. *Pemilikan...*, hal. 256

⁸ Ridwan. *Pemilikan...*, hal. 257

perseorangan. Tanah-tanah yang belum dilekati dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana dinyatakan dalam pasal 28, 37, 41, 43 dan pasal 49 ayat 2 Undang-undang Pokok Agraria. Untuk mempersingkat kata, dalam praktek administrasi digunakan sebutan tanah Negara. Adapun terhadap tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atau tanah primer disebut tanah-tanah hak dengan nama sebutan haknya seperti tanah hak milik, tanah hak guna usaha dan lainnya.⁹

Ditinjau dari segi penguasaannya, dalam perkembangannya sekarang ini ada kecenderungan untuk lebih memerinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah Negara itu menjadi : pertama tanah-tanah wakaf, yaitu tanah-tanah milik yang sudah diwakafkan. Kedua, tanah-tanah Hak Pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan hak-hak pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan hak menguasai dari Negara kepada pemegang haknya. Ketiga, tanah-tanah hak ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan hak ulayat. Keempat, tanah-tanah kaum, yaitu tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat geneologis. Kelima, tanah-tanah kawasan hutan yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-undang Pokok Kehutanan. Hak ini pada hakekatnya adalah pelimpahan sebagian kewenangan hak menguasai dari Negara. Keenam, tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah wakaf, bukan tanah hak pengelolaan, bukan tanah hak ulayat, dan bukan pula tanah kawasan hutan. Tanah-tanah ini yang benar-benar secara langsung dikuasai Negara dan sering disebut tanah Negara.¹⁰

Kewenangan Negara menguasai seluruh tanah dalam lingkup teritorial kekuasaannya juga dikenal dalam hukum Islam terutama terhadap tanah-tanah taklukannya yang menjadi bagian wilayah kekuasaan Islam. Prinsip dasar penguasaan

⁹ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 327

¹⁰ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 328

atas tanah yang ditaklukan oleh pemerintah Islam adalah pengaturan tanah tersebut menjadi otoritas penuh pemerintah.¹¹

Ada beberapa jenis tanah yang pemilikannya ada pada Negara sebagai institusi yang memperoleh mandat dari masyarakat untuk mengatur tatanan sosial dalam konteks berbangsa dan bernegara. Karakteristik kepemilikan tanah ataupun asset yang harus dikuasai oleh Negara adalah semua hal yang menyangkut kepentingan/hajat hidup masyarakat secara umum. Beberapa jenis tanah yang penguasaannya ada pada Negara adalah dasar lautan, barang-barang tambang yang ada di dasar bumi, dan sungai besar. Dalam kaitan dengan objek tanah Negara, Abu> Yu>suf berpendapat, bahwa semua tanah taklukan yang tidak diketahui pemiliknya dan tidak ada tanda-tanda pernah dimiliki oleh seseorang, seluruhnya menjadi hak pemerintah, termasuk tanah milik Negara adalah harta benda termasuk tanah-tanah raja Persia dan keluarganya, serta harta tentara musuh yang terbunuh atau melarikan diri.¹² Hal senada juga dikatakan oleh Abu> Ubaid bahwa tanah yang tidak bertuan (*al-mawa>t*) berada pada otoritas pemerintah sebagai pejabat publik.¹³

A.P. Parlindungan mengemukakan konsep tanah terlantar dengan merujuk pada hukum adat yaitu sesuai dengan karakter tanah terlantar (kondisi fisik yang telah berubah dalam waktu tertentu (3,5 sampai dengan 10 tahun) maka haknya gugur dan kembali kepada hak ulayat. Sudarto Gautama, menyatakan bahwa istilah diterlantarkan berarti diartikan Antara keadaan jika tanah yang tidak dipakai sesuai dengan keadaannya.¹⁴

Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010 Pasal 2 menjelaskan tentang kriteria tanah terlantar yaitu meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan,

¹¹ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 332

¹² Abu> Yu>suf, *Kita>b Al-Kharra>j*, (Kairo : Daar As-Salam, 2016), hal. 123

¹³ Abu> Ubaid Al-Qa>sim, *Ensiklopedia Keuangan Publik ; Panduan Lengkap Mengelola Keuangan Zakat, Pajak dll*, Penerjemah. Setiawan Budi Utomo, (Jakarta : Gema Insani, 2006), hal. 370

¹⁴ Dayat Limbong, "Tanah Negara, Tanah Terlantar dan Penertibannya", *Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017*, hal. 5

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.¹⁵

Dalam Peraturan Kepala BPN RI No 4 tahun 2010 dibedakan tentang tanah terlantar dan tanah yang terindikasi terlantar. Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Sedangkan 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.¹⁶

Berdasarkan pengertian tersebut maka kriteria untuk menentukan tanah dikualisir sebagai telah diterlantarkan menurut PP No 11 Th 2010 adalah :

1. Obyek tanah terlantar meliputi hak atas tanah, Hak Pengelolaan dan tanah yang mempunyai dasar penguasaan atas tanah;
2. Tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan;
3. Yang sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya;
4. Tidak termasuk tanah terlantar adalah:
 - a. Tanah Hak Milik atau HGB 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

¹⁵ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2010

¹⁶ Peraturan Kepala BPN RI No 4 Tahun 2010

Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.¹⁷

Unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar:

1. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek)
2. Adanya tanah hak yang diusahakan/atau tidak (obyek)
3. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga
4. Adanya jangka waktu tertentu di mana tanah menjadi tidak produktif
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah
6. Status tanah kembali kepada hak ulayat atau kepada negara.¹⁸

Menurut Hukum Adat unsur tanah disebut terlantar jika :

1. Penggarap pernah membuka tanah ulayat;
2. Penggarap mengerjakan/menggarap sampai 1 kali atau 2 kali panen;
3. Penggarap meninggalkan dalam waktu tertentu sehingga menjadi hutan kembali;
4. Tanah kembali menjadi milik masyarakat hukum adat.¹⁹

Jadi tanah terlantar menurut pendapat hakim merujuk pada ketentuan tanah terlantar menurut Hukum Adat dengan ciri-ciri :

1. Keadaan fisik tanah yang pernah dibuka, kemudian dibiarkan tidak terawat oleh pemiliknya sehingga menjadi *oro-oro* atau ditumbuhi alang-alang. Apalagi jika didukung oleh kenyataan tanah tersebut dikelilingi oleh tanah-tanah yang ditanami kepunyaan teman-teman pemegang hak.
2. Untuk kasus tersebut orang yang mengerjakan tanah dengan tanpa ijin pemilik tanah bukan berarti hendak menimbulkan hak baru tetapi semata-mata agar

¹⁷ Supriyanto, "Kriteria Tanah Terlantar", *Jurnal Dinamika Hukum* vol .10 No 1 Januari (2010) hal 58

¹⁸ Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2009), hal. 119-120

¹⁹ Supriyanto, "Kriteria ...", hal 54.

tanah tersebut produktif untuk memenuhi kebutuhan hidupnya bersama-sama keluarganya.

3. Jadi jika terjadi tanah terlantar, harus diikuti tindakan pemberdayaan agar bermanfaat bagi masyarakat, sehingga tidak ada lagi tanah terlantar.²⁰

Berdasarkan karakter terlantarnya, sebidang tanah dapat disebut sebagai tanah terlantar apabila²¹:

1. Tanah (sawah, tegalan, lading) yang sudah pernah dibuka dengan ciri-ciri:
 - a. Satu kali panen
 - b. Belum lama dibuka kemudian ditinggalkan
 - c. Menjadi semak belukar
 - d. Batas-batas tanah garapan tidak jelas lagi
 - e. Jangka waktu ditinggalkan dua musim ; 10-15 tahun ; 3 tahun ; beberapa waktu
2. Ditinggalkan oleh pemiliknya, penggarapnya
3. Kembali kepada hak ulayatnya/masyarakat adat
4. Tanah kembali tanpa pemilik

Berdasarkan pembagiannya tanah *mawa>t* terdapat dua jenis objek tanah *mawa>t* dalam hukum Islam. *Pertama*, objek mutlaknya yakni tanah yang masih merupakan harta *muba>h*. *Kedua*, tanah yang sudah pernah digarap oleh seseorang, tetapi kemudian ditinggalkannya sehingga menjadi tanah *mawa>t*.²²

Cara menghidupkan tanah berbeda-beda dengan sebab berbeda-beda maksud menghidupkannya. Jika maksud hendak menjadikannya tepat pertanian hendaklah dibersihkan, diratakan tanahnya dan diatur pengaliran airnya jika tidak mencukup dengan air hujan. Jika dimaksud hendak menjadikannya perkebunan hendaklah dibersihkan dan dipagar jika perkebunan pada tempat itu biasanya dipagar, kemudian ditanami sehingga dapat disebut sebagai kebun. Demikianlah seterusnya

²⁰ Suhariningsih, *Tanah ...*, hal. 119

²¹ Suhariningsih, *Tanah ...*, hal. 96

²² Zainab, "Kedudukan Tanah Terlantar dalam hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu* Vol. 3 No.1 April 2010, hal. 288

diperbuat untuk maksud-maksud yang lain dan pelaksanaannya disesuaikan dengan kebiasaan di tempat itu. Berdasarkan pengertian *ihya> al-mawa>t* di atas cukup jelas, bahwa yang dimaksud dengan *ihya> al-mawa>t* dapat dirumuskan yakni membangun sebidang tanah terlantar yang tidak dihuni oleh siapapun, dan membangun yang benar-benar bermanfaat baik untuk pertanian, peternakan, perikanan, perumahan, perkantoran dan sebagainya.²³

B. Subyek Pengelolaan Tanah Terlantar

Dalam tiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional kita, yaitu :

1. Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam pasal 1 sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan public.
2. Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam pasal 2 semata-mata beraspek publik
3. Hak Ulayat Masyarakat Adat yang disebut dalam pasal 3, beraspek perdata dan public
4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam pasal 16 dan 53
 - b. Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan dalam pasal 49
 - c. Hak Jaminan atas Tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam pasal 25, 33, 39 dan 51.²⁴

²³ Zainab, “Kedudukan Tanah Terlantar dalam hukum Islam”, *Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu* Vol. 3 No.1 April 2010, hal. 288

²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, edisi 2008) hal. 24

Berdasarkan hak menguasai dari negara seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA bahwa kepada perseorangan atau badan hukum diberikan beberapa macam hak atas tanah. Konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah yang dimiliki orang-orang atau badan hukum, maka negara berkewajiban memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut, sehingga setiap orang atau badan hukum yang memiliki hak tersebut dapat mempertahankan haknya.

Pada garis besarnya pada masyarakat hukum adat terdapat dua jenis hak atas tanah yaitu hak perseorangan dan hak persekutuan hukum atas tanah. Para anggota persekutuan hukum berhak untuk mengambil hasil tumbuh-tumbuhan dan binatang liar dari tanah persekutuan hukum tersebut. Selain itu mereka berhak mengadakan hubungan hukum tertentu dengan tanah serta semua isi yang ada di atas hak persekutuan hukum sebagai objek.²⁵

Van Vollenhoven menyebut hak persekutuan dengan *bescikkingsrecht*. Sedangkan dalam UUPA disebut dengan hak ulayat. Hanya saja pengertian hak ulayat dalam UUPA bukan lagi dalam pengertian hak ulayat desa melainkan hak ulayat nasional. Artinya pembatasan kewenangan untuk menggunakan tanah tidak lagi terbatas pada warga desa tetapi yang membatasinya adalah kewarganegaraan. Sebagaimana dimaklumi UUPA menganut paham nasionalitas.²⁶

Pada prinsipnya, setiap orang (*natuurlijke person*) merupakan subyek hukum, dan setiap subyek hukum pada dasarnya menyanggah hak dan kewajiban. Dalam lapangan hukum perdata, setiap hak dari subyek hukum yang satu mensyaratkan kehadiran kewajiban pada subyek hukum yang lainnya. Kapasitas untuk menyanggah hak dan kewajiban memberi kepada subyek hukum suatu kemampuan untuk

²⁵ Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2007), hal. 38

²⁶ Aminuddin Salle, *Hukum ...*, hal. 41-42

melakukan perbuatan hukum, meskipun dalam kenyataannya, tidak setiap subyek hukum memenuhi kelayakan untuk melakukan perbuatan hukum.²⁷

Dalam UUPA telah diatur tentang subyek hukum pemilikan tanah. Ketentuan dengan subyek hak milik diatur dalam pasal 21 UUPA yang menyatakan (1) hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik, (2) oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. (3) orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau tanpa percampuran harta karena perkawinan. Demikian juga warga Negara 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 hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak itu hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung, (4) selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini. Dengan demikian asas yang dianut oleh UUPA berhubungan dengan subjek hak milik atas tanah adalah asas kebangsaan.²⁸

Dengan mendasarkan pada pasal 9 jo pasal 21 ayat 1, maka ikatan nasionalitas yang melekat pada subyek hak, yaitu sebagai warga Negara Indonesia merupakan syarat yang pokok. Ikatan nasionalitas dalam UUPA menjadi faktor lahirnya hubungan hukum antara seseorang sebagai warga Negara/ rakyat dengan tanah dalam kapasitas sebagai subyek hukum, yaitu pemilik tanah.²⁹

Secara kelembagaan pengelolaan tanah negara termasuk tanah terlantar dan tanah kritis dikelola/ditangani oleh Lembaga BPN RI., yaitu melalui Direktorat

²⁷ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 248

²⁸ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 253

²⁹ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 254

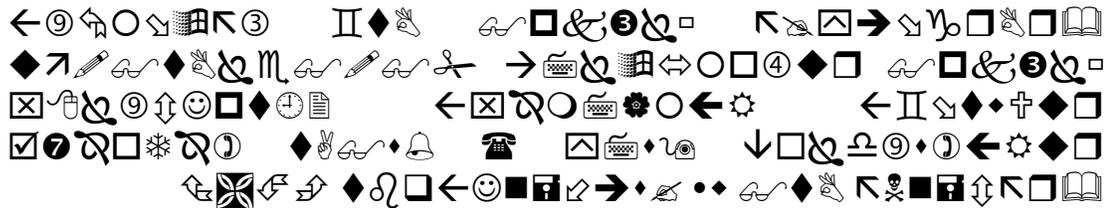
Pengelolaan Tanah Negara yang merupakan bagian dari DEPUTI IV Bidang Pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat. Direktorat ini secara umum mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan teknis dan melaksanakan pengelolaan tanah negara, termasuk tanah terlantar dan tanah kritis. Direktorat ini mempunyai 4 (empat) subdirektarat pengelolaan tanah negara yang masing-masing secara khusus memliki fungsi dan tugas. Diantaranya adalah subdirektarat pengelolaan tanah negara bebas dan bekas kawasan; Subdirektarat pengelolaan tanah negara bekas hak; Subdirektarat pengelolaan tanah terlantar, dan subdirektarat pengelolaan tanah kritis. Oleh karena itu dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pembaharuan hukum nasional serta terciptanya sistem hukum nasional perlu melakukan kegiatan pengkajian terhadap permasalahan-permasalahn hukum secara terus menerus, mendalam, dan terarah mencakup berbagai bidang; salah satunya adalah masalah yang berkaitan dengan Pengelolaan Tanah Negara bagi Kesejahteran Rakyat.³⁰

Manusia adalah khali>fah di muka bumi. Islam memandang bahwa bumi dan segala isinya merupakan amanah Allah kepada sang khali>fah agar dipergunakan sebaik-baiknya bagi kesejahteraan bersama.³¹ Dalam Islam pemilik sejati segala sesuatu adalah Allah. Manusia sebagai khali>fatullah mempunyai tugas untuk mengelola alam semesta ini untuk kebaikan alam semesta. Oleh karena itu dalam pengelolaan tanah, Islam mempunyai panduan yang bersumber dari Al-Quran dan Hadis. Ketika dalam ke dua sumber tersebut tidak terdapat panduan, maka disyariatkan mempergunakan sumber hukum lain.



³⁰ Nia Kurniati dan Tim, "Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Pengelolaan Tanah Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat", *Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI*, (Jakarta :2012), hal. 3-4

³¹ Muhammad Syafii Antonio, *Bank Syariah dari Teori ke Praktek*, (Jakarta:Gema Insani Press, 2001) hal. 3



30. Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada Para Malaikat: "Sesungguhnya aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, Padahal Kami Senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui."³²

Secara umum, tugas kekhilafahan manusia adalah tugas untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan dalam hidup dan kehidupan (*Al-An'a>m:165*) serta tugas pengabdian atau ibadah dalam arti luas (*Adz-Dza>riya>t:56*).³³

Syariah membagi tanah yang dianeksasi *Da>rul Isla>m* (Negara Islam) ke dalam tiga bentuk kepemilikan, kepemilikan publik, kepemilikan Negara dan kepemilikan pribadi. Syariah menentukan status kepemilikan tanah sesuai dengan bagaimana tanah tersebut masuk ke penguasaan Islam serta kondisinya ketika menjadi tanah Islam. Kepemilikan tanah di Irak berbeda dengan dari kepemilikan tanah di Indonesia, karena kedua Negara ini berbeda dalam cara mereka dianeksasi atau menjadi bagian dari *Da>rul Isla>m*. Di Irak sendiri, status kepemilikan tanah berbeda-beda sesuai dengan keadaan masing-masing tanah ketika Irak mulai menerima Islam.³⁴

Lazimnya tanah dibagi ke dalam dua jenis. *Pertama*, tanah yang subur secara alami, dimana alam menyuplainya dengan segala penopang kehidupan seperti air, kehangatan, kegemburan, dan hal-hal lainnya. *Kedua*, tanah yang tidak menikmati anugerah alam itu sehingga membutuhkan kerja manusia untuk memnuhi hal-hal tersebut. Dalam terminologi hukum, tanah ini disebut sebagai tanah mati. Maka tanah

³² Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahan* (Depok:Penerbit Sabiq, 2009), hal. 6

³³ Muhammad Syafii Antonio, *Bank ...*, hal. 7

³⁴ Muhammad Baqi>r Ash-Shadr, *Buku Induk Ekonomi Islam Iqtisha>duna*, (Jakarta:Zahra, 2008) Penerjemah Yudi, hal. 159

tadi yang kita asumsikan menjadi saksi bagi lahirnya masyarakat Islam, adalah tanah yang subur secara alami atau tanah mati, dan tidak ada jenis ketiga. Tanah yang subur secara alami dan begitu pula tanah yang mati, menjadi milik Negara. Secara umum atas seluruh tanah dengan melihat bentuk alaminya, Islam menerapkan prinsip Kepemilikan Imam (Kepemilikan Negara : *State Ownership*).³⁵

Abu> Ubaid berkata, "Hukum mengenai pengelolaan tanah terbagi kepada tiga jenis. *Pertama*, seseorang mendatangi ke daerah tanah yang *mawa>t* (mati), lalu dia mengelola dan membinanya. Kemudian datang orang lain ke daerah itu, lalu dia bercocok tanam dan mendirikan bangunan di atas tanah kosong itu. Dengan demikian dia bertujuan untuk mengambil alih hak pengelolaan dan pembangunan yang pernah dilakukan oleh orang sebelumnya. *Kedua*, pemimpin memberikan kapling tanah *mawa>t* kepada seseorang lelaki, maka tanah itu menjadi hak milik si penerima kaplingan tanah. Akan tetapi dia melalaikan dan mengabaikan pengelolaan dan pembangunannya sehingga datang orang lain, lalu orang baru mengelola dan membangunnya karena mengira bahwa tanah itu tidak ada pemiliknya. *Ketiga*, seseorang memberikan tanda atau membuat menara di atas tanah kosong, atau menggali lubang di sekelilingnya, atau menggali saluran air penghalang banjir dan lain-lain yang mirip dengannya, yang bisa dijadikan sebagai tanda hak kepemilikan. Kemudian dia meninggalkannya dengan keadaan seperti itu dan dia tidak membangunnya dan orang lainpun enggan untuk mengelolanya karena terdapat tanda hak kepemilikan dan tanda pengakuan milik orang lain."³⁶

Di kalangan ahli-ahli *fikih* Islam, terdapat perbedaan pendapat tentang pemilik (subjek) tanah *mawa>t*, diantaranya:

1. Mazhab Syaikh Ima>miyah berpendapat tanah *mawa>t* dan tanah-tanah lain adalah milik pemerintah secara khusus, baik tanah itu diperoleh secara kekerasan (peperangan) atau melalui perdamaian (*sulh*) atau dengan cara lain;

³⁵ Muhammad Baqi>r Ash-Shadr, *Buku ...*, hal. 200-201

³⁶ Abu> 'Ubaid al-Qa>sim, *Ensiklopedia Keuangan Publik : Panduan Lengkap Mengelola Keuangan Zakat, Pajak dll* (Jakarta : Gema Insani Press, 2009) Penerjemah Setiawan Budi Utomo, hal. 371

2. Suatu riwayat dari Ima>m Ahmad Ibn Hambal, berpendapat tanah-tanah *mawa>t* yang dikuasai dengan kekerasan saja dianggap sebagai tanah yang dimiliki khusus oleh pemerintah. Tanah itu digunakan untuk kepentingan rakyat seluruhnya;
3. Suatu pendapat dari Ima>m Ahmad Ibn Hambal, Abu> Hani>fah, Ima>m Ma>lik, Ima>m Al-Sya>fi'i dan sebagian besar ulama, mereka berpendapat tanah-tanah *mawa>t* adalah tanah yang tidak dimiliki yaitu tanah *muba>h*, atau yang diistilahkan dengan undang-undang sipil sebagai *res nullius*. Dengan demikian tanah *mawa>t* tunduk kepada hukum harta *muba>h*.³⁷

Berdasarkan pendapat di atas, maka subjek tanah *mawa>t* adalah Allah sendiri sebagai pemilik asli. Sebab di atas tanah *mawa>t* belum ada seorangpun meletakkan penguasaannya. Namun oleh Allah sejak semula telah menyerahkan bumi dan segala isinya kepada seluruh umat manusia, dengan demikian dapat dikatakan bahwa subjek tanah *mawa>t* dimaksud adalah seluruh umat manusia. Jadi masih merupakan hak kolektif umat manusia dan penggarapannya diutamakan bagi hamba-hambanya yang saleh.³⁸

Dalam Hukum Islam subyek tanah *mawa>t* adalah manusia semuanya dengan mempergunakan teori *istikhla>f*. Hal ini juga sesuai dengan hadits umum berkaitan dengan menghidupkan tanah yang mati.

من أحيأ أرضا مواتا فهي له

Barangsiapa menghidupkan tanah yang mati maka tanah itu menjadi miliknya.³⁹

Mayoritas ulama tidak mengharuskan ijin *Ima>m* (Pemerintah) dalam pengelolaan tanah mati. Hanya Abu> Hani>fah yang mengatakan bahwa Ijin Ima>m itu merupakan syarat menghidupkan tanah yang mati. Beliau beralasan untuk kemaslahatan dan menghindari sengketa sehingga ijin Imam (Pemerintah) itu

³⁷ Ria Fitri, "Tinjauan Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Islam", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*. hal.7

³⁸ Ria Fitri, "Tinjauan" hal.8

³⁹ Abu> Da>wu>d, *Suna>n Abu> Da>wu>d Juz 3*, (Bairu>t : Al-Maktabah Al-Ashriyyah, tt), hal. 178 lihat juga Muhammad Bin I>sa Al-Tirmidzi>, *Al-Ja>mi' Al-Kabi>r Sunan At-Tirmidzi> juz 3*, (Bairu>t : Da>r al-Garb al-Isla>mi, 1998), hal. 55

dipersyaratkan. Sedangkan dalam hukum positif nasional, siapapun berhak mengajukan untuk mengelola tanah yang sudah mendapat ketetapan terlantar dari BPN, setelah mendapat ijin dari Pemerintah.

Dalam perspektif Hukum Islam, konsep kepemilikan individu/rakyat termasuk di dalamnya kepemilikan atas tanah tidaklah bersifat mutlak. Kepemilikan seseorang atas hartanya haruslah menjalankan fungsi-fungsi sosial. Kebebasan seseorang atas hak miliknya harus tunduk pada batasan-batasan kemaslahatan orang lain yang berdimensi luas yaitu nilai kemaslahatan umum. Pemegang otoritas yang membuat batasan-batasan dalam bentuk regulasi dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, pembatasan hak milik itu haruslah didasarkan pada batasan-batasan resmi melalui perangkat hukum dalam bentuk undang-undang atau *qa>nu>n (al-qyu>d al-qa>nu>niyyah)*. Kedudukan Undang-undang sebagai produk legislasi merupakan wujud dari kontrak sosial untuk menjamin keadilan. Paket regulasi pembatasan hak milik atas tanah oleh Negara harus didasarkan pada asas menciptakan kepentingan umum.⁴⁰

Perbedaan atribut keagamaan dalam Hukum Islam, berkonsekuensi pada perbedaan hak dan kewajiban hukum dalam pemilikan tanah. Pemilik tanah yang muslim akan berbeda dengan pemilik yang non muslim. Penegasan identitas agama menjadi factor pembeda karena perspektif politik kewarganegaraan dalam terminologi Hukum Islam masih dibingkai oleh kategorisasi Negara Islam (*da>r al-Isla>m*) dan Negara bukan Islam (*da>r al-harb*). Oleh karena itu, politik kewarganegaraan dipilah menjadi warga Negara muslim, *ka>fi>r harbi>* atau *ka>fi>r dzimmi>*. Hal ini berbeda dengan asas pemilikan tanah dalam UUPA dilihat dari subyeknya berdasarkan asas kebangsaan (*nationality*).⁴¹

‘Abd al-Sala>m al-Iba>di membuat batasan-batasan penggunaan hak milik dengan mendasarkan pada empat prinsip dasar. *Pertama*, penggunaan hak milik terhadap harta tidak dilakukan secara berlebihan. *Kedua*, setiap harta hak milik harus

⁴⁰ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 258-259

⁴¹ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 259 -260

dimanfaatkan secara maksimal, sehingga hasilnya bisa bermanfaat pada masyarakat. *Ketiga*, setiap harta hak milik harus diperoleh dan digunakan sesuai dengan kaidah-kaidah hukum syara'. *Keempat*, dalam penggunaan harta hak miliknya tidak mengganggu hak orang lain.⁴²

Konsep tentang pembatasan hak milik dalam Islam juga digagas oleh Muhammad Baqir Sadr, sebagaimana dikutip oleh Amir Kia, yang menyatakan bahwa kebebasan kepemilikan individu atas hak miliknya dapat diklasifikasikan menjadi dua yaitu pembatasan dari dalam (*internal limitation*) dan pembatasan dari luar (*external limitation*). Pembatasan dari dalam datangnya dari ajaran Agama Islam itu seperti kewajiban mengeluarkan zakat terhadap harta yang dimiliki oleh seseorang. Sementara itu, pembatasan dari luar dibuat oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas mengatur masyarakat. Pembagian pembatasan ini lebih simple dan menggambarkan dua pihak yang mempunyai otoritas, yaitu agama sumber otoritas keagamaan dan pemerintah sebagai pemegang otoritas politik dan hukum dalam konteks kehidupan bernegara.⁴³

C. Prosedur Pengelolaan Tanah Terlantar

Akibat adanya pengaruh modernisasi maka dalam pengelolaan tanah terjadi pergeseran nilai-nilai sosial budaya. Timbul berbagai perilaku yang tidak mematuhi hukum yang menimbulkan permasalahan dalam menerapkan asas fungsi sosial hak atas tanah. Perilaku-perilaku tersebut antara lain :

1. Masih banyaknya orang-orang yang menelantarkan tanah;
2. Perilaku tamak dan serakah dalam memiliki tanah sehingga banyak terjadi penguasaan-penguasaan tanah yang luas tanahnya melebihi batas aturan minimum dan maksimum kepemilikan tanah dan tanah *absente*;
3. Kecenderungan orang melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian;

⁴² Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 261

⁴³ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 262-263

4. Pemanfaatan tanah yang tidak memperhatikan fungsi ekologi tanah dan menimbulkan kecenderungan kerusakan tanah;
5. Melunturnya perilaku gotong-royong dalam pemanfaatan tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup rakyat;
6. Memanfaatkan tanah hanya untuk mencari keuntungan ekonomi semata tanpa memperhatikan kepentingan tanah yang berkelanjutan (*sustainable*).⁴⁴

Hak milik rakyat atas tanah dapat terjadi melalui tiga cara sebagaimana diatur dalam pasal 22 UUPA, pertama terjadinya hak milik menurut hukum adat, kedua berdasarkan penetapan pemerintah, dan ketiga berdasarkan ketentuan undang-undang. *Pertama*, hak milik terjadi menurut hukum adat, yaitu dengan jalan pembukaan lahan baru, misalnya pembukaan lahan hutan sebagai lahan pertanian atau perkebunan. Yang dimaksud dengan pembukaan tanah adalah pembukaan tanah (pembukaan hutan) yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui tiga system penggarapan, yaitu *matok sirah matok galeng*, *matok sirah gilir galeng* dan system *bluburan*.⁴⁵

Proses terjadinya hak dalam tradisi pemilikan menurut hukum adat adalah dimulai dengan memberikan tanda yang dilakukan oleh perorangan dengan memasang tanda batas pada daerah yang akan dibuka, yang melahirkan hak penandaan dan berdasarkan pembukaan tanah, maka timbul hak untuk menikmati hasil garapan. Hak untuk menikmati hasil garapan, pada awalnya tidak tetap, penggarap akan pindah dan meninggalkan tanah garapannya sesudah panen yaitu setelah tidak produktif lagi dan berakhir hak menggarap atas tanah. Namun demikian, sepanjang tanda-tanda penggarapan masih ada, maka hubungan antara

⁴⁴ Triana Rejekiingsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)", *Yustisia*. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016, hal. 315

⁴⁵ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal 264-265

penggarap dengan tanah garapannya tetap ada yang disebut *voorkeurrecht* (hak wenang pilih).⁴⁶

Kedua, hak milik terjadi atas tanah karena penetapan pemerintah yang diambil dari tanah Negara. Hak milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon dengan prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Apabila semua persyaratan yang telah ditentukan dipenuhi oleh pemohon, maka Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Keputusan Pemberian Hak (SKPH) untuk kemudian diterbitkan sertifikat hak milik. prosedur dan persyaratan terjadinya hak milik atas tanah melalui pemberian hak di atur dalam pasal 8 sampai dengan 16 Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 9 tahun 1999 tentang tata cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.⁴⁷

Pola pemberian tanah oleh Negara kepada rakyat / warga Negara dilakukan melalui redistribusi, yaitu pembagian kembali tanah kepada para petani dengan syarat-syarat tertentu yang dilaksanakan dalam konteks program land reform. Berdasarkan PP No 224 Tahun 1961 tanah objek landreform adalah, (1) tanah milik yang melebihi batas maksimum pemilikan, (2) tanah-tanah *absentee/ guntai*, (3) tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja yang telah beralih kepada Negara, (4) tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara dan ditegaskan sebagai tanah objek *land reform*.⁴⁸

Ketiga, hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang. Dengan kata lain, terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang berarti bahwa undang-undanglah yang menciptakan hak, sebagaimana diatur dalam Pasal I, Pasal II dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-ketentuan konversi UUPA. Hak-hak atas tanah yang

⁴⁶ Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Hak Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 2006), hal. 345

⁴⁷ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 266

⁴⁸ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 267

ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA.⁴⁹

Dalam bagian kedua UUPA tentang ketentuan-ketentuan konversi disebutkan sebagai berikut. Pasal satu berbunyi Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21. Hak eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam pasal 41 ayat (1), yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut di atas. Hak eigendom kepunyaan orang asing, seorang warganegara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun.⁵⁰

Jika hak eigendom tersebut dalam ayat (1) pasal ini dibebani dengan hak postal atau hak erfpacht, maka hak postal dan hak erfpacht itu sejak berlakunya undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat (1), yang membebani hak milik yang bersangkutan selama sisa waktu hak postal atau hak erfpacht tersebut di atas tetapi selama-lamanya 20 tahun. Jika hak eigendom tersebut dalam ayat (3) pasal ini dibebani dengan hak postal atau hak erfpacht, maka hubungan antara yang mempunyai hak eigendom tersebut dan pemegang hak postal atau hak erfpacht selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria. Hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha.⁵¹

⁴⁹ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 268

⁵⁰ Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah. (Surabaya:Rona Publishing, tt.) hal. 53-54

⁵¹ Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah. (Surabaya:Rona Publishing, tt.) hal. 54-55

Adapun sebab kepemilikan dalam Hukum Islam secara garis besar diperoleh melalui dua jalan, yaitu kepemilikan karena penguasaan barang *muba>h* dan kepemilikan karena melalui akad. Penguasaan seseorang atas suatu benda yang belum ada pemiliknya melahirkan hak kepemilikan. Dengan demikian, sifat kepemilikan berdasarkan cara ini adalah kepemilikan yang bersifat baru yang didasarkan pada sebab kepemilikan yang dihasilkan dari proses kerja. Hal ini berbeda dengan sebab kepemilikan yang bersifat verbal melalui transaksi seperti akad jual beli.⁵²

Kepemilikan melalui penguasaan benda yang *muba>h* dapat diperoleh melalui empat cara, yaitu *ihya> al-mawa>t*, penguasaan atas barang tambang dan benda-benda yang tersimpan dalam tanah, perolehan barang yang *muba>h*, dan kepemilikan melalui berburu. Konsep tanah terlantar menurut Hukum Islam berbeda dengan konsep perundangan yang ada di Indonesia. Dalam konsep Islam, tanah terlantar adalah tanah yang belum digarap oleh siapapun/ lahan terlantar. Biasanya berbentuk lahan-lahan yang sulit untuk digarap yang bisa disebabkan oleh ketiadaan air irigasi (sumber air) atau struktur tanahnya tidak subur sehingga tidak pernah dikelola oleh siapapun. Sedangkan dalam perundangan yang berlaku, tanah terlantar adalah tanah yang sudah dilekati hak, tetapi tidak dipergunakan atau diterlantarkan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.⁵³

Dalam *Kita>b Al-Umm* Bab *Ihya> al-Mawa>t*, Ima>m Sya>fii membagi tanah wilayah Negara menjadi dua, yaitu tanah *a>mir* (berpenghuni) dan tanah *mawa>t* (tidak berpenghuni). Terhadap tanah yang berpenghuni, hak kepemilikannya ada pada penduduk yang menempatinnya. Sedangkan untuk tanah mati dibagi menjadi dua, pertama lahan mati yang belum pernah dimiliki oleh seorangpun atau tidak ditemukan indikasi-indikasi tertentu yang menandai bahwa tanah tersebut pernah

⁵² Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 271

⁵³ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 273

dikelola oleh seseorang. Kedua, tanah mati yang pernah dimiliki oleh seseorang. Terhadap dua kondisi tanah tersebut boleh dimiliki dengan *ihya> al-mawa>t*.⁵⁴

Ima>m Sya>fii dan Ahmad berpendapat bahwa tanah-tanah yang terlantar bukanlah milik dari *bait al-ma>l* tetapi harta yang netral (*muba>h*) dan terhadap harta yang *muba>h* adalah siapa yang siapa yang lebih dulu mengambilnya (menggarap) maka ia adalah pemiliknya dan hukumnya sama seperti orang yang berburu binatang yang tidak ada pemiliknya. Kalau berburu itu sebagai cara perolehan hak milik tanpa izin Ima>m, maka demikian juga membuka lahan juga tidak perlu izin Ima>m. Sementara Abu> Hani>fah mengatakan bahwa tanah-tanah terlantar meskipun tidak ada pemiliknya dalam Islam, status tanah itu ada pada penguasaan pemerintah (Ima>m). Kekuasaan yurisdiksi seorang Ima>m / Kepala Negara dalam sebuah Negara adalah dasar dari otoritas kepemilikan tersebut. Maka tidak ada seorangpun menguasai sesuatu tanpa izin dari seorang Ima>m.⁵⁵

Empat Ima>m Madzhab bersepakat bahwa tanah bisa dimiliki dengan *ihya>* (dihidupkan), menurut Hanafiyyah, Syafiiyyah *ihya>* bisa dilakukan dengan cara memakmurkan tanah. Sedangkan Malikiyyah, Hanabilah mengatakan bahwa *ihya>* bisa dilakukan dengan cara membangun, membajak atau mengalirkan air.⁵⁶

Hanya saja Abu> Hani>fah mensyaratkan ijin Ima>m bagi siapapun yang akan menghidupkan tanah yang mati, sebagaimana perkataan beliau :

من أحيأ أرضا مواتا بغير إذن الامام فليست له

“Barangsiapa yang menghidupkan tanah yang mati tanpa ijin Ima>m, maka bukanlah baginya”.⁵⁷

Ada persamaan dari Hukum Positif Nasional dengan Hukum Islam, yaitu tanah sama-sama mempunyai fungsi sosial, sehingga kita dilarang untuk menelantarkannya. Pemanfaatan tanah terlantar dan terindikasi terlantar memerlukan

⁵⁴ Muhammad bin Idri>s al-Sya>fii, *al-Umm juz 4*, (Beiru>t : Da>r al-Ma’rifah, 1990M/1410H), hal. 42

⁵⁵ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 278-279

⁵⁶ Muhammad bin Saad bin Syaqi>r, *Fiqh ...*, hal. 615

⁵⁷ Abu> Yu>suf, *Kita>b ...*, hal. 119

surat keputusan dari pejabat yang berwenang, dan pemanfaatannya memerlukan ijin dari pemerintah. Sedangkan dalam Hukum Islam tidak semua Ulama berpendapat ijin imam sebagai syarat menghidupkan tanah yang mati.

Masih terdapat perbedaan pendapat dari para fuqaha tentang perlu tidaknya ijin pemerintah dalam pemanfaatan tanah *mawa>t (ihya>)*, namun demikian dapat disimpulkan *ihya>* perlu adanya pemberian ijin dari pemerintah, agar pemanfaatan tanah terlantar dapat berdayaguna. *Ihya>* diberikan dengan memenuhi 3 syarat yaitu, adanya sipenggarap, adanya tanah *mawa>t* dan adanya ijin dari pemerintah.

Hukum Islam menetapkan suatu persil tanah sebagai tanah terlantar (*mawa>t*) berdasarkan dua kriteria, yaitu jangka waktu dan keadaan tanahnya telah menjadi tanah kosong kembali. Kriteria *pertama* yang didasarkan jangka waktu tertentu dengan jelas dapat dipahami dari kebijakan *iqta>* tanah *mawa>t* oleh pemerintah Islam dan amalan *tahji>r*. Pemberian tanah (*iqta>*) oleh pemerintah Negara Islam kepada seseorang secara tegas mensyaratkan adanya kemampuan penerima *iqta>* untuk menggarap tanah yang diberikan kepadanya. Tenggang waktu yang diberikan kepada penerima *iqta>* maksimal 3 tahun. Oleh karenanya dalam masa 3 tahun tanah yang di*iqta>*kan kepada seseorang harus digarap. Jika tidak digarap atau ditelantarkan maka haknya untuk memiliki tanah menjadi gugur dan tanahnya diambil kembali oleh Negara sebagai tindakan penertiban, dan selanjutnya tanah tersebut didistribusikan pada orang lain. Kriteria *kedua*, didasarkan pada keadaan fisik, yakni sudah berubah menjadi hutan kembali. Kriteria ini lebih tertuju kepada tanah-tanah yang sudah menjadi hak milik seseorang, artinya pernah digarap, tetapi kemudian dibiarkan sehingga menjadi keadaan semula.⁵⁸

Dalam UUPA ditegaskan, bahwa subyek hukum pemegang hak atas tanah dapat berbentuk bangsa Indonesia. Negara Republik Indonesia, perseorangan ataupun Badan hukum. Dalam UUPA tersebut juga tercermin asas-asas hukum yang mendasari hubungan antara perseorangan masyarakat dan Negara serta kedudukan

⁵⁸ Ria Fitri, "Tinjauan Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Islam", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 55, Th. XIII (Desember, 2011), hal. 14-15

masing-masing berkaitan dengan tanah. Demikian pula telah diatur dalam UUPA struktur pendelegasian wewenang dari Negara kepada pemerintah atau masyarakat hukum adat agar kesemuanya mencapai tujuan dalam bentuk keseimbangan hak dan kewajiban yang selaras antara kepentingan perseorangan, kepentingan masyarakat dan kepentingan Negara.⁵⁹

Dalam peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 yang diperjelas dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010 menjelaskan tentang tahapan dalam menertibkan tanah terlantar, sebagai berikut:

- a. Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar
- b. Identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar
- c. Peringatan terhadap pemegang hak
- d. Penetapan tanah terlantar.⁶⁰

Kewenangan pendayagunaan tanah terlantar yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 11 Tahun 2010 merupakan kewenangan delegasi, dalam hal ini Presiden mendelegasikan kewenangannya kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar untuk kepentingan masyarakat. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 17 PP No.11 tahun 2010 yang menyatakan bahwa pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan kepada Presiden. Selanjutnya berdasarkan Pasal 15 ayat (2) PP No.11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa “Peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar dilaksanakan oleh

⁵⁹Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), hal. 41

⁶⁰ Lihat Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Pasal 3

Kepala. Dari ketentuan tersebut maka yang berwenang dalam pendayagunaan tanah terlantar adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.⁶¹

Apabila seluruh hamparan tanah diterlantarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hamparan hak atas tanah tersebut. Apabila sebagian hamparan yang diterlantarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hak atas tanah tersebut, dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya, dengan melalui prosedur pengajuan permohonan hak atas tanah atas biaya pemohon sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25 (dua puluh lima) persen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang Hak mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah hak tersebut dan biaya revisi menjadi beban Pemegang Hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Keputusan Penetapan tanah terlantar yang telah diberikan dasar penguasaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan, dan selanjutnya bekas pemegang dasar penguasaan tersebut mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan ijin/keputusan/surat yang telah ditetapkan oleh yang berwenang.

Tanah negara bekas tanah terlantar yang ditetapkan oleh Kepala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, dikuasai langsung oleh negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, merupakan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui:

⁶¹ Ulfia Hasanah, "Redistribusi..." hal. 145

- a. Reforma Agraria;
- b. Program strategis negara; dan
- c. Cadangan negara lainnya.⁶²

Pelaksanaan peruntukan TCUN untuk masyarakat melalui program reforma agraria dimanfaatkan untuk pertanian dan non pertanian dengan memperhatikan hasil pertimbangan teknis Tim Nasional. Pelaksanaan peruntukan TCUN untuk masyarakat melalui program reforma agraria secara administrasi dilaksanakan melalui program-program pertanahan dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah setelah menerima keputusan Kepala tentang peruntukan TCUN.⁶³

Menurut PP No. 11 Tahun 2010, Pendayagunaan tanah terlantar melalui Program Strategis Negara adalah untuk pengembangan sektor pangan, energi, dan perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan keluarnya kebijakan pemerintah tentang pendayagunaan tanah terlantar yang diatur dalam PP No.11 Tahun 2010, maka tanah-tanah negara bekas tanah terlantar dapat didayagunakan dalam pembangunan sektor perumahan dan pemukiman rakyat yang merupakan program strategis negara.⁶⁴

Berdasarkan PP No.11 Tahun 2010, Pendayagunaan tanah Negara Bekas tanah terlantar sebagai cadangan Negara diperuntukkan untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Dibawah ini akan dipeberkan perbedaan antara hukum islam dan hukum positif Negara seperti dalam UUPA.

Table 4. Perbandingan Perbedaan dan Persamaan pengelolaan tanah dalam

⁶² Pasal 21 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010

⁶³ Fauzie Kamal Ismail, "Pendayagunaan ...", hal. 132

⁶⁴ Ulfia Hasanah, "Redistribusi ...", " hal 162

Hukum Islam dan Hukum Positif seperti UUPA⁶⁵

No	Aspek	UUPA	Hukum Islam
1.	Subyek Hak	Warga Negara Indonesia (WNI) baik laki-laki maupun perempuan. Asas pelekatan hak <i>nasionalitas-teritorial</i> . Atribut pembedanya adalah WNI dan WNA (pasal 9, 11 dan Pasal 21) dalam konteks Negara bangsa (<i>nation state</i>)	Warga Negara Muslim baik laki-laki maupun perempuan. Asas pelekatan hak <i>nationalitas-religius</i> . Atribut pembedanya adalah status Muslim dan Nonmuslim, <i>da>r al-Isla>m</i> dan <i>da>r al-harb</i> .
2.	Obyek Hak	Tanah dalam pengertian permukaan bumi. Kekayaan alam di dasar bumi (bahan tambang) adalah milik Negara	Tanah dalam pengertian permukaan bumi. Kekayaan alam di dasar bumi (<i>al-ma'a>din</i>) milik Negara
3.	Terjadinya Hak	Hak atas tanah terjadi melalui tiga cara yaitu melalui hukum adat (hak buka lahan), penetapan pemerintah dan berdasarkan ketentuan undang-undang	Hak atas tanah terjadi, pertama melalui penguasaan barang yang belum ada pemiliknya melalui <i>ihya> al-mawa>t</i> (hak buka lahan) dan kedua melalui <i>iqth>a</i> yaitu pemberian tanah oleh pemerintah.
4.	Peralihan Hak	Peralihan hak atas tanah terjadi (1) melalui akad jual beli (pasal 20 ayat 2 jo. Pasal 26, (2) Melalui Hibah (PP No. 24/1997), (3) Melalui pewarisan (PP No. 24/1997, (4) Melalui perwakafan pasal 49 UUPA dan UU No. 41/2004.	Peralihan hak atas tanah melalui akad jual beli, wari>s, hibah, wasiat, dan wakaf.

⁶⁵ Ridwan, *Pemilikan ...*, hal. 320-322

5.	Pendaftaran Hak	Untuk menjamin kepastian hukum dilakukan pendaftaran atas tanah milik (Pasal 19 UUPA, Jo PP No 24/1997). Pencatatan bukti pemilikan tanah berwujud akta tanah.	Untuk menjamin kepastian hukum dilakukan pendaftaran atas tanah milik. Ada beberapa preseden historis berupa hadits yang menunjukkan tentang perlunya pendaftaran/legislasi pemilikan tanah.
6.	Pencabutan Hak	Ketentuan pencabutan hak milik atas tanah diatur dalam pasal 21, 25, dan 27 UUPA. Hak atas tanah akan hilang, (1) karena tanahnya jatuh menjadi milik Negara (pencabutan hak atau penyerahan secara sukarela), atau karena diterlantarkan, (2) karena tanahnya musnah. Pencabutan hak atas tanah didasarkan pada alasan kepentingan umum.	Ketentuan pencabutan hak atas tanah (<i>naz'u al-milkiyya>t</i> , atau <i>tahdi>d al-milkiyya>t</i>) dalam Islam diakui dan Negara sebagai pemegang otoritas public berhak melakukan pencabutan hak atas dasar alasan kemaslahatan umum dengan pemberian kompensasi /ganti rugi.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan kajian terhadap permasalahan dalam tulisan ini maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Dalam Hukum Positif Nasional dan Hukum Islam, tanah di samping mempunyai fungsi ekonomi juga mempunyai fungsi sosial. Kebijakan pengelolaan tanah terlantar dimaksudkan untuk memastikan bahwa fungsi ekonomi dan fungsi sosial tanah dapat terealisasi.
2. Terdapat beberapa perbedaan terhadap tanah terlantar dalam Hukum Positif Nasional dan Hukum Islam, terkait obyek, subyek dan mekanisme pengelolaan tanah terlantar. *Pertama*, terkait obyek tanah terlantar dalam Hukum Positif Nasional adalah tanah yang sudah dilekati hak dan tidak dipergunakan atau dipergunakan tidak sesuai dengan peruntukannya, sedangkan dalam Hukum Islam tanah terlantar adalah tanah yang tidak bertuan dan belum pernah dikelola untuk dipersiapkan dan dijadikan sebagai tanah yang bermanfaat untuk perumahan, lahan pertanian dan lain sebagainya. *Kedua*, terkait dengan subyek dalam hukum positif nasional adalah Warga Negara Indonesia mempergunakan asas *nasionalitas-teritorial*, otomatis Warga Negara Asing tidak termasuk dalam kategori ini. Sedangkan subyek tanah terlantar dalam Hukum Islam adalah Warga Negara Muslim baik laki-laki maupun perempuan. Asas pelekatan hak *nationalitas-religijs*. Atribut pembedanya adalah status Muslim dan Non muslim, *da>r al-Isla>m* dan *da>r al-harb*. *Ketiga*, terkait dengan mekanisme pengelolaan tanah terlantar dalam Hukum Positif Nasional melalui tiga cara yaitu melalui hukum adat (hak buka lahan), penetapan pemerintah dan berdasarkan ketentuan undang-undang. Tanah terlantar menurut Hukum Positif Nasional dimanfaatkan untuk tiga hal, yaitu untuk Reforma Agraria, Program Strategis Negara dan

Cadangan Negara. Sedangkan dalam Hukum Islam adalah melalui penguasaan barang yang belum ada pemiliknya melalui *ihya> al-mawa>t* (hak buka lahan) dan kedua melalui *iqtha'* yaitu pemberian tanah oleh pemerintah.

B. Saran

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas, maka dapatlah ditarik beberapa saran untuk kebaikan di masa yang akan datang, yaitu :

1. Lebih mengintensipkan penanganan tanah terlantar, sehingga fungsi tanah lebih bernilai sosial dan produktivitasnya terus meningkat.
2. Menangani kepemilikan tanah yang terlalu luas yang tidak tergarap, sehingga berpotensi semakin banyaknya tanah-tanah terlantar.

DAFTAR PUSTAKA

- Abi> Syaibah, Abu> Bakar Ibnu, *Al-Kita>b al-Mushannaf fi> al-Aha>dis wa al-Atsa>r Juz 4*. Riya>dl : Maktabah Ar-Rusyd, 1409 H
- Al-Sya>fii, Muhammad bin Idris, *al-Umm juz 4*. Beiru>t : Da>r al-Ma’rifah, 1990M/1410H.
- Al-Qa>sim, Abu> Ubaid. *Al-Amwal Ensiklopedia Keuangan Publik Panduan lengkap Mengelola Keuangan Zakat, Pajak dll*, Penerjemah. Setiawan Budi Utomo. Jakarta: Gema Insani, 2009
- Al-Qurtubi>, Abu> al Hasan Ali bin Khalaf bin Abdul Ma>lik bin Bathal al Bakri>. *Syarh al Bukha>ri> li Ibni Batha>l*. Riya>dl: Maktabah Ar-Rusyd, 1423H/2003M
- Al-Kaaf, Abdullah Zaky. *Ekonomi dalam Perspektif Islam*. Bandung : Pustaka Setia, 2002
- An-Nawa>wi>, Abu> Zakaria Yahya bin Syari>f, *Minha>j at-Tha>libi>n wa Umdata al-Mufti>n fi al-Fiqh Juz 1*, Bairu>t : Da>r al-Fikr, 2005
- Antonio, Muhammad Syafii. *Bank Syariah dari Teori ke Praktek*. Jakarta: Gema Insani Press, 2001
- Ash-Shadr, Muhammad Baqi>r. *Buku Induk Ekonomi Islam Iqtisha>duna*, Penerjemah Yudi. Jakarta: Zahra, 2008
- Ash-Sha>wi, Shalah dan Abdulla>h al-Muslih. *Fikih Ekonomi Islam*. Jakarta: Da>rul Haq, 2013.
- Asy-Syauka>ni, Abdulla>h. *Nailul Autha>r Juz 5*. Mesir : Da>r Al-Hadi>ts, 1993M/1413H.
- Al-Thayya>r, Abdulla>h Muhammad et all. *Ensiklopedia Fiqh Muamalah dalam Pandangan Empat Madzhab*, Edisi Indonesia. Penerjemah Miftahul Khairi. Yogyakarta: Maktabah Al-Hani>f, 2014M/1435H

Al-Tirmidzi>, Muhammad Bin I>sa>, *Al-Ja>mi' Al-Kabi>r Sunan At-Tirmidzi>* juz 3, Bairu>t, Da>r al-Garb al-Isla>mi>, 1998.

Departemen Agama RI. *Al-Quran dan Terjemah*. Depok : Penerbit Sabiq, 2009

Da>wu>d, Abu>, *Suna>n Abu> Da>wu>d Juz 3*, Bairu>t : Al-Maktabah Al-Ashriyyah, tt

Erwiningsih, Winahyu. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta : Total Media, 2009.

Fitri, Ria. "Tinjauan Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Islam", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, No. 55, Th. XIII. Desember, 2011.

Haroen, Nasroen. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000

Hasanah, Ulfia. "Redistribusi Tanah Terlantar di Provinsi Riau", *Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 No 3 September 2014-Januari 2015*.

Harsono, Boedi. *Hukum Agaria Indonesia*. Jakarta: Penerbit Djambatan, edisi 2008

Hatta, Mohammad. *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*. Yogyakarta : Media Abadi, 2005.

<https://www.almaany.com/en/dict/ar-en/abandonment/> diakses tanggal 7 November 2018

<https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/03/29/n3795b-potensi-tanah-terlantar-capai-75-juta-hektare>, diakses tanggal 14 Agustus 2018

Ibn 'A>dam, Abu> Zakariyya Yahya, *Al-Kharra>j Juz 1*. Al-Maktabah As-Salafiyah Wamaktabiha>, 1384 H.

Ibnu Mandzu>r, Jamaluddin. *Lisa>nul Arab. Bairut : Da>r Shadi>r*, 1414.

Iffatin Nur, "Kajian Kritis Hukum Pertanahan dalam Perspektif Fikih", *Ahkam, Volume 2, Nomor 1, Juli 2014: 148-178*.

Ismail, Fauzie Kamal. "Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar Melalui Program Reformasi Agraria", *Lex Jurnalica Volume 10 Nomor 2, Agustus 2013*.

- Kurniati, Nia dan Tim. "Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Pengelolaan Tanah Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat." Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta 2012
- Limbong, Dayat. "Tanah Negara, Tanah Terlantar, dan Penertibannya", *Jurnal Mercatoria Vol 10 No 1/Juni 2017*.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Panduan Pemasyarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia..* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015
- Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Jakarta : Sinar Grafika, 2008
- Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*. Bandung: Refika Aditama, Cetakan ketiga 2014.
- Noor, Aslan. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*. Bandung : Mandar Maju, 2006
- Nurhayati A, "Studi Komparatif Ganti Rugi atas tanah ditinjau dari perspektif hukum islam dan dan hukum agraria nasional (Studi Kasus Pelebaran Jalan di Kota Medan). *Disertasi*. IAIN Sumatera Utara 2014
- Pangiuk, Ambok. "*Ihya> Al-Mawa>t dalam Hukum Islam*", *Media Akademika* Volume 25, No. 2, April 2010
- Poluan, Evert M.N. "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Tanah Terlantar di Kabupaten Minahasa", *Lex Administratum*, Vol. III/No.5/Juli/2015.

- Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat Madani, *Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah*. Jakarta : Kencana, 2009
- Qudamah, Ibnu. *Al-Kafi fi Fiqh al-Imam Ahmad ibn Hambal*. Beirut : Dar al Kutub Al-Ilmiyyah, 1994M/1414H
- Rejekiingsih, Triana. “Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)”, *Yustisia* Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016
- Ridwan. *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*. Jakarta: Bidang Litbang dan Diklat Kementrian Agama RI, 2010
- Ridwan. *Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia*. Purwokerto : Penerbit Stain Press, 2016
- Sahnan. *Hukum Agraria Indonesia*. Malang: Setara Press, 2016
- Saad, Sudirman “Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Adat, Hukum Islam dan Yurisprudensi”, *Hukum dan Pembangunan*, (Februari 1991)
- Salle, Aminuddin. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2007.
- Soehino, *Ilmu Negara*, edisi ketiga. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2015
- Soimin, Soedharyo. *Status Hak dan Pembebasan Tanah* edisi kedua. Jakarta : Sinar Grafika, 2004.
- Subekti, R dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata Burgerlijk Wetboek*, Jakarta: Balai Pustaka, 2017.
- Suhariningsih. *Tanah Terlantar Asas Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*. Jakarta : Prestasi Pusaka, 2009.
- Suharso dan Ana Retnoningsih. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Semarang:Penerbit Widya Karya, 2017
- Sumardjono, Maria SW. *Tanah Daalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta : Kompas, 2008.

- Supriyanto, “Kriteria Tanah Terlantar”, *Jurnal Dinamika Hukum* vol .10 No 1 Januari, 2010.
- Suryani, Luh Putu. “Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Rangka Penataan Tanah di Kota Denpasar”, *Tesis*. Denpasar : Universitas Udayana, 2011
- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta : Sinar Grafika, 2008
- Syaqi>r, Muhammad bin Saad. *Fiqh Umar bin Abdil Azi>z, Riya>dl : Maktabah Ar-Rusyd*, 1423H
- Trijono, Rachmat. *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional : Jakarta, 2015
- Ulya, Zaki. “Ekspektasi Pengelolaan Tanah Terlantar oleh Baitul Mal dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-46 No.4 Oktober-Desember 2016*
- Undang-undang Agraria dan Pendaftaran Tanah. Surabaya:Rona Publishing, tt.
- Yudi Kurniawan, Heru. “Tinjauan Yuridis Pemanfaatan Tanah Terindikasi terlantar untuk Kegiatan Produktif Masyarakat (Meningkatkan Taraf Perekonomian) ditinjau dari PP NO 11 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan dan Pendayagunaan Tanah terlantar”, Fakultas Hukum Program Magister Ilmu Hukum Universitas Tanjungpura Angkatan XI.
- Yu>suf, Abu>. *Kita>b Al-Kharra>j*. Kairo : Da>r al Sala>m, 2017M/1438H
- Zainab, “Kedudukan Tanah Terlantar dalam hukum Islam”, *Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu*Vol. 3 No.1 April 2010.
- Zuhaili>, Wahbah. *Al-Fiqhul Isla>mi Wa adillatuhu*. Damasykus : Mathbaah Ilmiah, 1985.