

## PENGATURAN DAN KRITERIA PENERTIBAN TANAH TERLANTAR DI INDONESIA

Oleh :  
**Gusti Ayu Kade Komalasari SH.MH**

**Program Studi, Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta**  
**Jl. Ken Arok No. 12 , Peguyangan Denpasar Utara, Bali 80115.**  
**(komalasari\_51@yahoo.co.id)**

**ABSTRAK**, Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis, dan tidak berkeadilan, juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Upaya yuridis yang dilakukan pemerintah untuk menertibkan tanah yang ditelantarkan, dalam arti belum dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang diundangkan pada tanggal 22 Januari 2010. Permasalahan dalam jurnal ini adalah 1) Bagaimanakah pengaturan dan kriteria penertiban tanah terlantar di Indonesia ? 2) Apakah faktor penghambat dalam penertiban tanah terlantar di Indonesia dan cara penyelesaiannya ? Faktor penghambat penertiban tanah terlantar adalah 1) faktor Internal **yaitu** belum jelasnya unit kerja yang bertugas dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, terbatasnya tenaga pelaksana serta belum jelasnya pembiayaan untuk pelaksanaan kegiatan tersebut. 2) External **diantaranya** : 1) Aspek juridis antara lain belum adanya ketentuan hukum dan peraturan perundangan yang berkaitan dengan identifikasi dan penilaian terlantar di berbagai instansi teknis Pusat maupun Pemerintah Daerah dan upaya tindak lanjut dengan peraturan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar secara koordinatif. 2) Aspek sosiologis, antara lain upaya untuk menegaskan keberadaan tanah terlantar melalui identifikasi dan penilaian lapangan secara koordinatif dengan melibatkan instansi terkait, Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat. 3) Aspek ekonomis, antara lain belum diupayakan secara koordinatif pendayagunaan tanah terlantar bagi pihak yang memerlukan fasilitas pengembangan usaha dalam bentuk pola bantuan teknis, kerjasama usaha maupun pembiayaan.

**Kata Kunci : Tanah Terlantar, Penertiban**

**BSTRACT**, Neglect of land in rural and urban areas, in addition to being unwise, uneconomic, and unjust, is also a violation of the obligations that must be carried out by right-holders or parties who have obtained land tenure. Juridical efforts by the government to curb neglected land, in the sense that it has not been utilized in accordance with the nature and purpose of granting its rights, the Government issued Government Regulation No. 11 of 2010 concerning Control and Utilization of Abandoned Land enacted on January 22, 2010. The issue in this journal is 1) What are the arrangements and criteria for regulating abandoned land in Indonesia? 2) What are the inhibiting factors in controlling neglected land in Indonesia and how to resolve them? The inhibiting factors for the demolition of neglected land are 1) Internal factors, namely the unclear working unit in charge and responsible for the implementation of control and utilization of neglected land, the limited number of implementing staff and unclear funding for the implementation of these activities. 2) External include: 1) Juridical aspects, among others, the absence of legal provisions and legislation relating to the identification and assessment of neglected in various Central and Regional Government technical agencies and follow-up efforts with regulations for implementing control and utilization of negatively coordinated land. 2) Sociological aspects, including efforts to confirm the presence of abandoned land through the identification and evaluation of the field in a coordinated manner involving the relevant agencies, the Regional Government and the local community. 3) Economic aspects, including the coordinated use of abandoned land for those who need business development facilities in the form of technical assistance, business cooperation and financing.

**Keywords: Neglected Land, Order**

## BAB I .PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah.

Sebagai Negara yang berlatar belakang agraris, tanah merupakan sesuatu yang memiliki nilai yang sangat penting di dalam kehidupan masyarakat di Indonesia, terlebih lagi bagi petani di pedesaan. Tanah berfungsi sebagai tempat di mana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya.<sup>1</sup> Tanah merupakan sumber hidup dan kehidupan bagi manusia. Tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan.

Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis, dan tidak berkeadilan, juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Penelantaran tanah juga berdampak pada 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.

Namun dalam proses perkembangannya, banyak para investor mengajukan ijin dan memohon hak atas tanah hanya bersifat spekulatif saja. Investor membeli tanah berhektar-hektar karena diperkirakan akan mempunyai potensi positif di masa depan,

tetapi tanah itu justru dibiarkan atau tidak dimanfaatkan atau diusahakan. Ada ratusan hak atas tanah yang dikuasai investor yang ditelantarkan.

Upaya yuridis yang dilakukan pemerintah untuk menertibkan tanah yang ditelantarkan, dalam arti belum dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang diundangkan pada tanggal 22 Januari 2010. Sebelumnya upaya secara yuridis untuk menangani tanah terlantar telah dilakukan Pemerintah, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998. Peraturan Pemerintah itu dimaksud untuk memperjelas kriteria tanah terlantar sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 27 UUPA yang menyebutkan tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya, bagaimana melakukan penilaian serta sanksi terhadap pihak yang dipandang telah melakukan penelantaran tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 ini tidak dapat berjalan efektif karena tidak jelasnya mengenai kriteria tanah terlantar, kewenangan dan mekanisme dalam melakukan penertiban tanah terlantar. Sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dikeluarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002.

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, 2001, *Hukum Adat Indonesia*, Cetakan

Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.172

Dalam keputusan tersebut diatur mengenai kriteria tanah terlantar, tata cara identifikasi tanah-tanah yang diduga ditelantarkan, namun kenyataannya di lapangan penerapannya belum maksimal sesuai dengan yang diharapkan.

Persoalan tanah yang secara potensial mesti memberikan nilai lebih bagi peningkatan hasil-hasil pembangunan demi kesejahteraan masyarakat bangsa Indonesia tidak dapat dilaksanakan atau diberikan oleh pemerintah karena tidak semua bidang tanah dikuasai oleh Negara. Hanya sebagian saja tanah-tanah dikuasai oleh Negara, sebihnya bidang-bidang tanah dikuasai oleh warga negara, orang-orangan maupun badan hukum.

Di dalam kepemilikan, penguasaan tanah baik sejengkal maupun sampai berhektar-hektar sepanjang diusahakan, digunakan, dimanfaatkan secara baik dan memberikan nilai tambah bagi tanah-tanah tersebut, pajak bagi negara sangatlah baik sesuai dengan yang diharapkan di dalam UUPA. Tetapi dengan perkembangan dunia ekonomi dan kemajuan jaman global tidaklah sedikit yang telah menguasai tanah berhektar-hektar tetapi tidak memanfaatkan tanah, mengolah tanah, membangun diatas tanah tersebut sesuai dengan permohonan izin dan rencana proyek yang telah dimiliki investor sampai bertahun-tahun.

Untuk itu perlu ditumbuhkan pengertian akan pentingnya arti penggunaan tanah sesuai dengan kemampuan peruntukannya, sehingga tercapai penggunaan tanah yang berdasarkan pemanfaatan tanah

secara optimal, keseimbangan antara berbagai keperluan dan asas kelestarian dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Tertib penggunaan tanah merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah secara optimal.<sup>2</sup>

Keberadaan tanah-tanah yang ditelantarkan dalam arti tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian haknya di Indonesia apabila tidak dilakukan penertiban dan penatagunaan tanah akan membawa dampak yang sangat merugikan seluruh aspek kehidupan baik sosial, ekonomi, lingkungan, kesehatan dan kesejahteraan. Sebagai tujuan kunjungan wisata akan kelihatan kumuh, tidak terawat, dan terlihat tidak tertata dengan baik.

Dalam penataan tanah - tanah yang ditelantarkan, Pemerintah dapat mendorong pemegang hak untuk mengusahakan dan memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian haknya sehingga dapat mewujudkan dan dapat membangun menuju masyarakat adil sejahtera dan ajeg.

Secara substansial, kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas Hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-

---

<sup>2</sup> Soetomo, 1986, *Politik Dan Administrasi Agraria*, Usaha Nasional, Surabaya, Indonesia,

hubungan hukum antara orang- orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan- perbuatan hukum yang mengenai tanah. Dengan ketentuan tersebut Pemerintah telah diberi kewenangan yuridis untuk membuat peraturan dalam lapangan agraria berupa tanah, serta menyelenggarakan aturan (execution) yang menyangkut subyek, obyek dan hubungan hukum antara subyek dan obyek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria.

Permasalahan tanah terlantar yang berkaitan dengan upaya penertibannya oleh pemerintah merupakan hal yang penting untuk dikaji, karena hal itu merupakan perwujudan salah satu upaya pembaharuan di bidang agraria. Dengan demikian penertiban tanah terlantar merupakan persoalan yang baru berkembang hingga belum banyak penelitian yang mengkaji persoalan tanah terlantar.

### 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka diajukan 2 (dua) masalah pokok yang akan dibahas yaitu sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah pengaturan dan kriteria penertiban tanah terlantar di Indonesia ?
- b. Apakah faktor penghambat dalam penertiban tanah terlantar di Indonesia dan cara penyelesaiannya ?

### 1.3. Jenis Penelitian

Berdasarkan focus penelitiannya, penelitian hukum dibagi lagi menjadi beberapa jenis. Abdulkadir Muhammad membaginya menjadi tiga yaitu, penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif-empiris, penelitian hukum empiris yang dibagi berdasarkan focus penelitiannya.<sup>3</sup> Dalam tulisan ini dipergunakan penelitian normatif dengan membaca buku-buku dan peraturan perundang-undangan diperpustakaan.

## BAB II PEMBAHASAN

### 2.1. Pengertian Dan Pengaturan Tanah terlantar.

Sesuai dengan TAP MPR No.IX /MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, permasalahan tanah terlantar yang berkaitan dengan upaya penertibannya oleh pemerintah merupakan hal yang penting untuk dikaji, karena hal itu merupakan perwujudan salah satu upaya pembaharuan di bidang agraria. UUPA merupakan dasar dari lahirnya perundang-undangan lainnya dan peraturan-peraturan pendukung dalam mengatur kebijakan di bidang pertanahan.

Konsep tanah terlantar dapat ditemukan dalam pengertian-pengertian tanah terlantar .

#### 1. Menurut UUPA.

Pengertian tanah terlantar tidak ditemukan dalam UUPA. Dalam UUPA disebutkan bahwa hak atas tanah akan berakhir atau hapus karena tanahnya ditelantarkan.

---

<sup>3</sup> Sunariati Hartono, Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke

21, Edisi Pertama, Cetakan I, Alumni, Bandung, hal.57

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

1. Hak milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena ditelantarkan ( Pasal 27 poin a. 3 ).

Penjelasan Pasal 27 menyatakan :

“Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya”.

2. Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan ( Pasal 34 e ).
3. Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan ( Pasal 40 e ).

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

## 2. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dikeluarkan karena dilatar belakangi semakin banyaknya jumlah tanah terlantar di Indonesia dan karena tidak ada upaya penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah. Oleh karena itu dalam ketentuan menimbang pada huruf b disebutkan , “bahwa dalam kenyataannya masih terdapat bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum atau instansi yang tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan

haknya. Dalam ketentuan menimbang huruf c dinyatakan bahwa sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nonor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hak atas tanah hapus dengan sendirinya apabila tanahnya ditelantarkan.

Pasal 1 ayat (5) PP Nomor 36 Tahun 1998 menyatakan, “Tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku .” Selanjutnya pengertian tanah terlantar diulang kembali dalam Pasal 3 yang menyatakan : “Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik “.

Apabila diperhatikan, ternyata banyak pengertian yang diberikan oleh PP No. 36 tahun 1998 untuk menyatakan sebidang tanah adalah terlantar. Jika diinventarisasi sebagai berikut :

- a. Tanah tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, bila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai peruntukannya menurut RTRW yang berlaku.
- b. Tanah yang ditelantarkan oleh pemegang haknya.
- c. Tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik

- sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.
- d. Tanah sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya.
  3. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010

Pengertian tanah terlantar dapat dilihat dalam penjelasan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 yang 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.

Dengan demikian tanah terlantar adalah tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atau tanah yang ada dasar penguasaannya yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, sesuai dengan keadaannya, sifat dan tujuannya.

## **2.2. Kriteria Tanah Terlantar.**

Kriteria tanah terlantar dapat ditemukan dengan cara mensistematisasi unsur-unsur yang ada

dalam tanah terlantar. Adapun 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 kesuburnya tidak terjaga.
4. Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif.
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.
6. Status tanah kembali kepada Negara.

Dengan mengetahui unsur-unsur esensial terjadinya tanah terlantar maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah adalah terlantar dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penafsiran terhadap unsur yang ada, dengan fokus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah. Sehingga apabila dari kondisi fisik tampak tanah tidak terawat atau tidak terpelihara itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Dengan demikian kriteria tanah terlantar adalah :

1. Harus ada pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek).
2. Harus ada tanah hak ( Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan lain-lain ) yang tidak terpelihara dengan baik sehingga kualitas kesuburan tanahnya menurun.
3. Harus ada jangka waktu tertentu.
4. Harus ada perbuatan yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah

sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

Berdasarkan konsep tanah terlantar yang diatur dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA yang menyatakan : Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya, maka kriteria tanah terlantar dalam UUPA kurang jelas atau masih kabur karena hanya ditentukan subyek hak/pemegang hak atas tanah, obyek hak ( Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan ), dan ada perbuatan yang mengakibatkan tanah menjadi terlantar, sedangkan jangka waktunya tidak ditentukan.

### **3.2. Faktor Penghambat Penertiban Tanah Terlantar.**

Faktor penghambat penertiban tanah terlantar secara internal, pada umumnya Kantor Pertanahan mengalami kendala teknis, administrative maupun dukungan pembiayaan dalam pelaksanaan ketentuan tersebut. Di samping itu juga unit kerja yang menangani masalah penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar belum ditetapkan secara jelas dalam struktur organisasi BPN. Sedangkan secara eksternal salah satu kendala utama adalah belum jelasnya kewenangan dan mekanisme hubungan koordinatif berbagai pihak yang melibatkan instansi teknis di Pusat dan Daerah, Pemerintah Daerah serta masyarakat setempat. Penghambat utama adalah belum jelasnya kewenangan penertiban tanah terlantar.

Bericara tentang kewenangan berasal dari kata “wenang” yang artinya adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak sehingga kewenangan berarti kekuasaan untuk membuat/melakukan sesuatu.<sup>4</sup>

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Administrasi Negara, karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sehingga bersifat sah. Kewenangan dapat dilihat pada konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya.<sup>5</sup> Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan antara lain :

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator, dalam Negara Republik Indonesia di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan undang-undang, dandi tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah;

---

<sup>4</sup> W.J.S. Poerwadaminta, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal.1130.

<sup>5</sup> H. Suriansyah Murhaini, 2009, Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan, Cet. Ke-1, Laksbang Justitia, Surabaya, hal. 14.

- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.<sup>6</sup>

SF. Marbun dan Mahmud MD, menyatakan cara untuk memperoleh kewenangan ada dua yaitu : Pertama, kewenangan atas inisiatif sendiri berarti bahwa pemerintah (Presiden) tanpa harus dengan persetujuan DPR diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya setingkat dengan Undang-Undang bila keadaan terpaksa. Kedua, kewenangan atas delegasi berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah Undang-Undang.<sup>7</sup>

Sedangkan H.D. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt dalam bukunya H.R.Ridwan mendefinisikan atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut :

- a. Attributie : *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* ( atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah ).
- b. Delegatie : *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, ( delegasi adalah pelimpahan wewenang

pemerintahan dari satuorgan pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya ).

- c. Mandaat : *een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenendoor een ander*, ( mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengijinkan kewenangannya itu dijalankan oleh organ lain atas namanya ).<sup>8</sup>

Jika dikaitkan dengan wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka yang dapat diklasifikasikan sebagai pembentuk undang-undang orisinil adalah : MPR sebagai pembentuk konstitusi, DPR bersama Pemerintah yang melahirkan undang-undang, Kepala daerah bersama dengan DPRD melahirkan Peraturan Daerah. Sedangkan yang diklasifikasikan sebagai pembentuk undang-undang yang diwakilkan adalah Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Dalam hal ini Presiden mendapat kewenangan delegasi dari Badan Legislatif untuk membuat suatu undang-undang yang berlaku khusus dalam bidang administratif untuk menjalankan pemerintahan, karena undang-undang yang dibuat oleh Badan Legislatif pada dasarnya bersifat umum. Hal ini sejalan dengan pernyataan dari Jay A. Sigler yang menyatakan : “ *Legislative bodies often delegate considerable power to Administrative agency*

---

<sup>6</sup> H.R. Ridwan, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII, Yogyakarta, hal.73.

<sup>7</sup> SF. Marbun & Mahmud MD, 2000, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal.55.

<sup>8</sup> Abdurrahman, 1980, *Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, hal 12.

*to effect the purposes of statutes. This has given rise to administrative policies, since statutes are often quite general “.<sup>9</sup>*

Jadi atribusi menunjuk kepada kewenangan asli sedangkan delegasi dan mandat merupakan suatu kewenangan yang berasal dari pelimpahan oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Perbedaan antara kewenangan berdasarkan delegasi dan mandat menurut Philipus M. Hadjon adalah terletak pada prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugatnya serta kemungkinan dipergunakannya kembali kewenangan tersebut.<sup>10</sup>

Dilihat dari prosedur pelimpahannya, pada delegasi terjadi pelimpahan wewenang dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada mandat, pelimpahan wewenang umumnya terjadi dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan. Ditinjau dari segi tanggungjawab dan tanggung gugatnya, pada delegasi tanggung jawab dan tanggung gugat beralih pada penerima delegasi (delegataris), sedangkan pada mandat tetap pada pemberi mandat (mandans).

Ditinjau dari segi kemungkinan pemberi wewenang berkehendak menggunakan

kembali wewenang tersebut, pada delegasi pemberi wewenang (delegans) tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas contrarius actus, sedang pada mandat pemberi mandat (mandans), setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan.

Wewenang terdiri sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu :

1. Pengaruh;
2. Dasar Hukum;
3. Konformitas hukum.<sup>11</sup>

Komponen pengaruh dalam wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Sedangkan komponen dasar hukum dari wewenang dimaksudkan bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu. Suwoto Mulyo Sudarmo, mempergunakan istilah kekuasaan untuk kewenangan. Lebih lanjut dikatakan bahwa pemberian kekuasaan dapat dilakukan melalui tiga macam yaitu :

1. Melalui pengakuan kekuasaan (Attributie)

Perolehan kekuasaan dengan cara attributive menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada.

---

<sup>9</sup> Jay A. Sigler, 1977, *The Legal Sources Of Public Policy*, DC. Heath and Compay, Lexington Massachusetts, Toronto, Page. 27.

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, Pidato Pengukuhan*

*Guru Besar UNAIR*, Surabaya, 10 Oktober 1994, hal.8.

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang, Yuridika*, No.5 & 6 Tahun XII September 1997, hal. 2

Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara attributive bersifat asli.

2. Melalui Pendeklegasian Kekuasaan (Delegatie)

Pada pendeklegasian kekuasaan delegaris melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan dengan tanggung jawab sendiri.

3. Melalui Pemberian Kuasa (Mandaatsverlening)

Mandat merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan, namun berbeda dengan delegasi. Pihak yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri, karena itu tidak memiliki tanggung jawab sendiri.<sup>12</sup> Dengan demikian kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu berdasarkan ketentuan dalam peraturan yang telah ditetapkan baik oleh legislatif maupun eksekutif. Pemerintah dalam menjalankan fungsinya dapat melakukan berbagai macam perbuatan hukum. Perbuatan hukum pemerintah yang bersifat mengatur itu haruslah sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keabsahan perbuatan pemerintah itu memiliki tiga fungsi yaitu :

1. Bagi aparat pemerintah, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (bestuurnormen).
2. Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan untuk mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (beroepsgronden).

3. Bagi Hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (toetsingsgronden).

Berdasarkan pendapat tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, kewenangan merupakan konsep inti dalam rangka hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat haknya

### **BAB III PENUTUP**

#### **3.1.Simpulan.**

1. Tanah terlantar di Indonesia diatur secara yuridis oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Kriteria tanah terlantar dapat ditemukan dengan cara mensistematisasi unsur-unsur yang ada dalam tanah terlantar. Adapun unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar :
  - a. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek),
  - b. Adanya tanah hak yang diusahakan atau tidak (obyek).
  - c. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburnya tidak terjaga.
  - d. Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif.

---

<sup>12</sup> Suwoto Mulyo Sudarmo, 1999, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis*

*Terhadap Pidato Nawaksara, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 39.*

- e. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.
  - f. Status tanah kembali kepada Negara.
2. Faktor penghambat penertiban tanah terlantar adalah baik secara internal maupun secara eksternal :
- a. Internal, Belum jelasnya unit kerja yang bertugas dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, terbatasnya tenaga pelaksana serta belum jelasnya pembiayaan untuk pelaksanaan kegiatan tersebut.
  - b. External
- (I). Aspek juridis antara lain belum adanya ketentuan hukum dan peraturan perundangan yang berkaitan dengan identifikasi dan penilaian terlantar di berbagai instansi teknis Pusat maupun Pemerintah Daerah dan upaya tindak lanjut dengan peraturan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar secara koordinatif.
- (II). Aspek sosiologis, antara lain upaya untuk menegaskan keberadaan tanah terlantar melalui identifikasi dan penilaian lapangan secara koordinatif dengan melibatkan instansi terkait, Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat.
- (III). Aspek ekonomis, antara lain belum diupayakan secara koordinatif pendayagunaan tanah terlantar bagi pihak yang memerlukan fasilitas pengembangan usaha dalam bentuk pola bantuan teknis, kerjasama usaha maupun pembiayaan.

### 3.2. Saran.

- 1. Substansi dari peraturan mengenai tanah terlantar sebagaimana ditetapkan secara umum dalam Pasal 15 dan Pasal 27 UUPA, yang saksinya adalah dicabutnya hak atas tanah tersebut harus ditegaskan lagi dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan berikutnya.
- 2. Badan Pertanahan Nasional dan instansi yang terkait segera merumuskan disain penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar melalui upaya pendekatan terpadu dari aspek juridis, sosiologis, maupun ekonomis dalam suatu kelembagaan koordinatif.

## DAFTAR PUSTAKA

### a.Buku-buku.

- Abdurrahman, 1980, *Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- Arie Sukanti Hutagalung, 1985, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia; Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penggunaan dan Pemilikan Tanah*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. dkk, 1993, Pengantar *Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Introduction to the Indonesia Administrative Law ), Cet. I, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNAIR, Surabaya.
- Marbun, SF & Mahmud MD, 2000, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Muslimin, Amrah, 1985, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung.
- Nurlinda Ida, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif*

- Hukum, Edisi I, PT. Raja Grafindo Persada.
- Norbert Wiener, 1954, *The Human Use Of Human Beings Cybernetics And Society*, Garden City, New York, 1 Norbert Wiener, 1954, The Human Use Of Human Beings Cybernetics And Society, Garden City, New York.
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, PT.Bina Aksara, Jakarta.
- Parlindungan, A.P, 1990, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah ( Menurut Sistem UUPA )*, Mandar Maju, Bandung.
- Padmo Wahjono, 1983, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, , Cet.ke-1, CV. Rajawali, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama,Cet.Ke-1, Prenada Media, Jakarta.
- Pius Abdillah,Danu Prasetya, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Arkola, Surabaya.
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1994, Kamus Besar Bahasa Indonesia,Balai Pustaka, Jakarta.
- Poerwadaminta, W.J.S, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Ridwan, H.R, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Ruchiyat Edy, 1999, *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*, Edisi Kedua, Alumni, Bandung.
- Rusmadi Murad, 1997, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktek*, Mandar Maju, Bandung.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Hukum Administrasi*, Laksbang, Prescindo, Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Cet. Keenam, PT. Citra Aditya Abadi, Bandung.
- Sigler, Jay A, 1977, *The Legal Sources Of Public Policy*, DC. Heath and Compay,Lexington Massachusetts, Toronto.
- \_\_\_\_\_, 1993, *Tafsiran Undang - Undang Pokok Agraria*, Cet.Kesembilan, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soedikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, 2001, *Hukum Adat Indonesia*, Cetakan Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Kedelapan, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soetomo, 1986, *Politik Dan Administrasi Agraria*, Usaha Nasional,Surabaya, Indonesia.
- Sunaryati Hartono, C.F.G, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke- 20*, Edisi Pertama, Cet.I, Alumni, Bandung.
- Suriansyah Murhaini, H, 2009, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, Cet. Ke-1, Laksbang Justitia, Surabaya.
- Suwoto Mulyo Sudarmo, 1999, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- b.Peraturan Perundang-undangan.
- Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria ( Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2043).
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara RI tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4385).
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ( Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5098).
- Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 60).
- Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.