

**ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP HAPUSNYA HAK  
MILIK TANAH DALAM PASAL 27 UNDANG-UNDANG NO. 5  
TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK  
AGRARIA**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata 1  
Dalam Ilmu Syariah (Hukum Ekonomi Syariah)



Disusun oleh:

Muhammad An'im Jalal

1402036086

**JURUSAN HUKUM EKONOMI SYARIAH  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
SEMARANG**

**2018**



KEMENTERIAN AGAMA RI  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
Jl. Prof. Dr. Hamka Kampus III Ngaliyan Telp. 024-7601295 Semarang 50185

#### PERSETUJUAN PEMBIMBING

Lamp : 4 Eks Naskah  
Hal : Naskah Skripsi  
a.n. Muhammad An'im Jalal

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Walisongo Semarang

*Assalamu'alaikum Wr. Wb*

Setelah membaca, meneliti, memberi petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara :

Nama : Muhammad An'im Jalal  
NIM : 1402036086  
Jurusan : Hukum Ekonomi Syari'ah (Muamalah)  
Judul Skripsi : "Analisis Hukum Islam Terhadap Hapusnya Hak Milik Tanah Dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria"

Sudah dapat diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Jurusan Hukum Ekonomi Syari'ah (Muamalah) Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi saudara yang tersebut diatas dapat segera dimunaqosyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terimakasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Semarang, 10 Juli 2018

Pembimbing I

Pembimbing II

Maria Anna Murvani, SH., MH.  
NIP. 19620601 199303 2 001

Afif Noor, S.Ag., SH., M.Hum.  
NIP. 19760615 200501 1 005



KEMENTERIAN AGAMA RI  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Prof. Dr. Hamka Kampus III Ngaliyan Telp. 024-7601295 Semarang 50185

PENGESAHAN

Skripsi Saudara : Muhammad An'im Jalal  
NIM : 1402036086  
Fakultas : Syariah dan Hukum  
Jurusan : Hukum Ekonomi Islam (Mu'amalah)  
Judul : **Analisis Hukum Islam Terhadap Hapusnya Hak Milik Tanah Dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Telah dimunaqasyahkan oleh Dewan Penguji Fakultas Syariah dan Hukum UIN Walisongo Semarang dan dinyatakan lulus pada tanggal :


19 Juli 2018

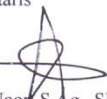
Dan dapat diterima sebagai syarat guna memperoleh gelar sarjana Strata 1 Hukum Ekonomi Syariah Tahun Akademik 2017-2018.

Semarang, 19 Juli 2018

Ketua Sidang/Penguji

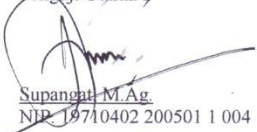
Sekretaris


  
Anthin Lathifah, M.Ag.  
NIP. 19751107 200112 2 002

  
Afif Noor, S.Ag., SH., M.Hum.  
NIP. 19760615 200501 1 005

Penguji Utama I


Penguji Utama II


  
Supangat, M.Ag.  
NIP. 19710402 200501 1 004

  
H. Mashudi, M.Ag.  
NIP. 19690121 200501 1 002

Pembimbing I

Pembimbing II

  
Maria Anna Muryani, SH., MH.  
NIP. 19620601 199303 2 001

  
Afif Noor, S.Ag., SH., M.Hum.  
NIP. 19760615 200501 1 005

## MOTTO

عَنْ سَعِيدِ بْنِ زَيْدٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: مَنْ اقْتَطَعَ شَيْئًا مِنَ الْأَرْضِ ظُلْمًا  
طَوَّقَهُ اللَّهُ إِيَّاهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ مِنْ سَبْعِ أَرَاضِينَ (رواه بخاري و مسلم)

“Said bin Zaid r.a berkata: Rasulullah SAW bersabda: Barangsiapa yang merampas sejengkal tanah dibumi ini dengan cara aniaya, Allah akan mengalungkan tanah yang dirampasnya itu ke lehernya di hari kiamat, dari ketujuh petala bumi”  
(H.R. Bukhari dan Muslim)

## PERSEMBAHAN

*Bismillahirrahmanirrahim.*

Dengan segala kerendahan, perjuangan, pengorbanan, niat, dan usaha keras yang diiringi dengan do'a, keringat dan air mata telah turut memberikan warna dalam proses penyusunan skripsi ini, maka dengan bangga penulis sembahkan karya sederhana ini terkhusus untuk orang-orang yang selalu tetap berada di dalam kasih sayang-Nya. Penulis sembahkan khusus orang-orang yang selalu setia berada dalam ruang dan waktu kehidupan penulis, *special thanks to* :

- ❖ Bapak dan Ibu penulis (Bapak Mustamik & Ibu Ngatriatun) tercinta dan Adik-adik penulis (dek Rihla, dek Kiki dan dek Ahnaf). Kalian adalah *spirit* bagi penulis. Tanpa doa kalian penulis bukanlah yang sekarang.
- ❖ Civitas UIN Walisongo Semarang, khususnya Jurusan Hukum Ekonomi Syari'ah (Muamalah) yang sudah berjasa memberikan begitu banyak ilmu pengetahuan kepada penulis.
- ❖ Seluruh guru-guru penulis yang telah mencurahkan segenap kekuatan dan pikirannya untuk memberikan bimbingan dan ilmu pengetahuan yang tidak bisa dihitung berapa banyak barokah dan do'anya, mulai RA, MI, MTs, MA, Madin, dan Pondok Pesantren.
- ❖ Seluruh Pengurus, Alumni, dan Senior-senior penulis hingga adik-adik penulis di Organisasi di lingkungan UIN Walisongo

Semarang, khususnya ForSHEI, BMC Walisongo 2014 dan BMC Walisongo Pusat, BBA-BBKK.

- ❖ Seluruh Pengurus, Alumni, dan rekan-rekan FosSEI (Forum Silaturrohim Studi Ekonomi Islam) baik di tingkat Komisariat Semarang, Regional Jawa Tengah, dan Nasional.
- ❖ Seluruh teman-teman terdekat penulis yang selalu berkorban untuk penulis mulai dari Goes to, Genkbel, Jama'ah Rasan-Rasan, KUPAT, Ponpes Al-Itqon, Madin Al-Wathoniyyah, Sahabat Seperjuangan, dan Basecamp ForSHEI, khususnya Kang Umam, Alfian, Muchid, Bots'e Mamad, Agung, Qodir, Nafi', Mudrikah, Vicky, Thomy, Kang Saipul, Kang Munir, Kang Wafi, Kang Yudha, Labib, Fuad, Chusni, Vivi, Eny, Ulil dan Umam kepala suku.
- ❖ Seluruh orang yang menjadi motivator, penyemangat, dan mengarahkan dalam hidup penulis, selalu membantu saat penulis dalam masalah, khususnya Pak Rofiq, Alm. Kang Ali, Kang Zuli, Kang Khoirun, Kang Firin, Kang Najib, Kang Ghofar, Mas Sofa, Mas Fauzi, Mas Ulin, Mas Labib Arfa dan Mas Arif.
- ❖ Seluruh teman-teman MUA, MUB, MUC dan MUD angkatan 2014, khususnya Labib, Riky, Ali Komting, Fikro, Akbar Lombok, Kafil, Hasan, Mamik, Mira, Rukyah, Inayah, Arum, Asfiyah, Rohmah, De'nan-De'nen lainnya semoga ilmu kita di jurusan barokah dan manfaat.

- ❖ Seluruh komunitas di wilayah Semarang dan sekitarnya, khususnya IRMAS Masjid Baitul Lathif, komunitas sediluk-diluk cucian motor Kang Gepeng, dan Menantu Idaman.
- ❖ Spesial buat mutiara hati penulis... (yang akan menemani penulis di masa depan), Engkaulah seorang yang mempunyai kebeningan hati dengan belaian kasih sayang sesejuk embun yang kau berikan kepada penulis sehingga penulis bisa bersemangat dan berpacu untuk maju. Penulis ingin melihatmu dengan tenang setenang mentari dan sinar pagi. Penulis mencintaimu dengan lembut selembut sutra dan tetesan air mata. Penulis menyayangimu seperti sayangnya engkau kepada penulis.

## DEKLARASI

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, penulis menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain. Demikian juga skripsi ini tidak berisi satupun pemikiran orang lain, kecuali informasi yang terdapat dalam referensi sebagai bahan rujukan penulis.

Semarang, 10 Juli 2018

Deklarator



Muhammad An'im Jalal  
NIM. 1402036086



## ABSTRAK

Tanah merupakan salah satu prasarana di bumi. Tanah merupakan aspek terpenting bagi setiap manusia karena manusia selalu berpijak dan beraktivitas di atas tanah. Akan tetapi terdapat masalah yaitu mengenai peraturan penggunaan, pemilikan, pengusahaan, dan perlihan hak atas tanah. Salah satunya mengenai batasan waktu pasti suatu tanah dikategorikan tanah terlantar.

Penelitian ini dilakukan untuk memahami konsep dan kriteria hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hal ini didukung dengan memberikan beberapa analisis hukum Islam secara mendalam terhadap konsep dan kriteria hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Penelitian ini berdasarkan data yang dapat diperoleh dari beberapa keterangan yang lengkap, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan dengan pendekatan yuridis normatif. Hal ini disebabkan karena hukum masih kurang dikenal oleh masyarakat secara umum meskipun sudah ada norma tertulis yang mengaturnya, tentang hapusnya hak milik atas tanah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, terdapat kriteria tegas mengenai ketentuan hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1960. Namun tidak ada kriteria tegas mengenai penelantaran hak milik atas tanah. Kriteria tersebut hanya dapat ditemukan dengan mensistemasir unsur-unsur pengertian yang ada. Kriteria penelantaran hak milik atas tanah menurut peraturan perundang-undangan adalah a) Harus ada perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah, b) Harus ada perbuatan mengabaikan kewajibannya, c) Harus ada jangka waktu tertentu dimana pemegang hak mengabaikan kewajibannya. Kedua, analisis hukum Islam menjelaskan bahwa hak kepemilikan akan hilang jika tanah itu ditelantarkan tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikan kepada orang lain yang mampu mengolahnya. Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati (*mawat*) yang dimiliki dengan cara *tahjir* (pembuatan batas) saja, namun juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain atas dasar Qiyas.

*Kata Kunci:* Hapusnya Hak Milik, Tanah, Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

Segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat, taufiq, hidayah dan nikmat-Nya bagi kita semua khususnya bagi penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan proses penyusunan skripsi ini.

Skripsi yang berjudul **“Analisis Hukum Islam Terhadap Hapusnya Hak Milik Tanah Dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”** ini telah disusun dengan baik tanpa banyak menuai kendala yang berarti. Shalawat serta salam semoga tetap dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat-sahabat dan pengikutnya. Skripsi ini diajukan guna memenuhi tugas dan syarat untuk memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S1) dalam Jurusan Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah dan Hukum UIN Walisongo Semarang.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis mendapatkan banyak arahan, saran, bimbingan dan bantuan yang sangat besar dari berbagai pihak sehingga penyusunan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Ucapan terima kasih banyak penulis sampaikan kepada :

1. Ibu Maria Anna Muryani, SH., MH. selaku Dosen Pembimbing I dan Bapak Afif Noor, S.Ag., S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing II, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan pengarahan dan bimbingan dalam menyusun skripsi ini.

2. Para Dosen Pengajar dan Civitas Akademika Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang khususnya Jurusan Muamalah dan yang telah mengampu beberapa materi dalam perkuliahan.
3. Prof. Dr. H. Muhibbin M.Ag, selaku Rektor UIN Walisongo Semarang.
4. Dr. Arief Junaidi, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang yang saya kagumi.
5. Ketua Jurusan Hukum Ekonomi Syari'ah (Muamalah) Afif Noor, S.Ag., S.H., M.Hum., dan Sekretaris serta seluruh Staf Jurusan Muamalah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang.
6. Segenap Dewan Penguji skripsi ini yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan pengarahan dan bimbingan dalam menyusun skripsi ini.
7. Seluruh Kelompok Studi Ekonomi Islam (KSEI) seluruh Indonesia yang bernaungan di Forum Silaturrohim Studi Ekonomi Islam (FoSSEI), khususnya KSEI ForSHEI UIN Walisongo Semarang.
8. Seluruh Organisasi di lingkungan UIN Walisongo Semarang yang telah membantu mengembangkan pengetahuan, mental, pengalaman, hingga peningkatan perilaku positif dalam diri penulis.
9. Seluruh Akademisi, Praktisi, Pemerintah, hingga masyarakat umum di wilayah Semarang, Jawa Tengah, hingga Nasional, khususnya yang ikut bersinergi untuk membumikan ekonomi Islam di dunia.
10. Seluruh komunitas dan perkumpulan teman-teman penulis yang telah memberikan begitu banyak pengorbanan hingga penulis

memahami arti kebersamaan dan solidaritas dalam menjalin persaudaraan.

11. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah membantu selesainya penulisan skripsi ini.

Terimakasih atas kebaikan dan keikhlasan yang telah diberikan. Penulis hanya bisa berdoa dan berusaha karena hanya Allah SWT yang bisa membalas kebaikan kalian semua. Semoga karya tulis ini dapat bermanfaat menjadi salah satu warna dalam hasanah ilmu dan pengetahuan.

Semarang, 10 Juli 2018

Penulis

Muhammad An'im Jalal

NIM. 1402036086

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	v
<b>HALAMAN DEKLARASI</b> .....	viii
<b>HALAMAN ABSTRAK</b> .....	ix
<b>HALAMAN KATA PENGANTAR</b> .....	x
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Telaah Pustaka .....	12
F. Metode Penelitian .....	18
G. Sistematika Penulisan .....	24
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b> .....	26
A. Tanah .....	26
1. Pengertian Tanah .....	26
2. Hukum Tanah .....	33

B.	Kedudukan Tanah Dalam Hukum Islam .....	35
C.	Hilangnya Hak Kepemilikan Tanah .....	38
D.	Tanah Terlantar Dalam Hukum Islam .....	39
1.	Istilah dan Pengertian .....	39
2.	Subjek Tanah <i>Mawat</i> .....	41
3.	Objek Tanah <i>Mawat</i> .....	42
4.	Kriteria Penentu Tanah <i>Mawat</i> .....	44
5.	Penertiban Tanah <i>Mawat</i> .....	44
6.	Pemanfaatan Tanah <i>Mawat</i> .....	50
<b>BAB III KETENTUAN HAPUSNYA HAK MILIK TANAH</b>		
<b>PASAL 27 UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 1960 .....</b>		
		54
A.	Sejarah dan Arti Penting Undang-Undang Pokok Agararia .....	54
B.	Tujuan Pokok UUPA .....	69
C.	Sumber Hukum Tanah Nasional .....	70
D.	Deskripsi Pasal 27 Undang-Undang NO. 5 Tahun 1960 .....	72
<b>BAB IV ANALISIS TERHADAP HAPUSNYA HAK MILIK</b>		
<b>TANAH .....</b>		
		76
A.	Analisis Konsep Hukum Agraria Nasional Tentang Hapusnya Hak Milik Tanah Dalam Pasal 27 Undang- Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria .....	76
B.	Analisis Hukum Islam Terhadap Hapusnya Hak Milik Tanah Dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria .....	101

<b>BAB V PENUTUP</b> .....	112
A. Kesimpulan .....	112
B. Saran .....	114
C. Penutup .....	116

**DAFTAR PUSTAKA**

**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada manusia untuk dikelola, digunakan dan dipelihara sebaik-baiknya sebagai sumber kehidupan dan penghidupan. Manusia diberikan kepercayaan untuk mengelola dan memelihara fungsi dan kegunaan tanah, sebab manusia diciptakan sebagai makhluk yang sempurna yang memiliki akal pikiran, sehingga Tuhan YME menundukan alam semesta ini termasuk tanah dibawah penguasaan dan pengelolaan manusia.

Kehidupan ekonomi masyarakat dewasa ini telah membuat tanah menjadi komoditas dan faktor produksi yang dicari oleh manusia. Peningkatan jumlah penduduk di setiap negara yang sangat pesat telah meningkatkan permintaan akan tanah guna keperluan tempat tinggal dan tempat usaha. Peningkatan permintaan tanah ini tidak diikuti oleh penyediaan tanah. Hal ini dapat dimengerti karena tanah bukan sumber daya yang dapat diperbaharui dengan mudah. Penawaran tanah yang terbatas bisa habis karena adanya erosi dan abrasi, yang mungkin adalah perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi non pertanian.

Salah satu prasarana yang ada di bumi adalah tanah. Tanah merupakan aspek yang terpenting bagi setiap manusia dalam kehidupannya. Manusia mempunyai hubungan yang sangat erat dengan tanah, karena tanah merupakan tempat untuk berpijak dan



melakukan aktifitas sehari-harinya. seperti untuk membuat sebuah rumah atau bercocok tanam. Oleh karena itu manusia berlomba-lomba untuk menguasai dan memiliki bidang tanah yang diinginkan. Karena tanah mempunyai nilai yang sangat berarti bagi segala aspek kehidupan manusia. Demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang diinginkan masyarakat pada umumnya, maka permasalahan yang berkaitan dengan penggunaan, pemilikan, penguasaan, dan peralihan hak atas tanah memerlukan perhatian yang khusus dalam peraturan perundangan.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut, maka perlu adanya seperangkat aturan yang dapat mengatur tentang cara memperoleh hak milik atas tanah. Peraturan tersebut dibutuhkan guna mengatur tegaknya hukum dan kepastian hukum itu sendiri. Tanpa adanya aturan akan berlaku hukum rimba (*rule of the jungle*), artinya yang kuat bisa selalu menang meskipun ia dalam posisi yang salah. Dalam konteks ini berlakulah apa yang dikatakan Tomas Hobbes sebagaimana disitir oleh Nazrudin Razak, *Homo Homini Lupus Bellum Omnium Contra Omnes* (manusia menjadi serigala untuk manusia lainnya, berperang antara satu dengan lainnya).<sup>1</sup>

Guna menghindari kondisi yang tidak diinginkan, maka perlu adanya hukum yang mengaturnya, yaitu Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditegaskan sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Nasruddin Razak, *Dienul Islam*, (Bandung: PT. Al-Ma'arif, 1973), hlm. 19.

1. Hak milik adalah hak turun menurun, terkuat, terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Yang menyatakan: “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”
2. Hak milik dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain.<sup>2</sup>

Sementara itu, didalam UUPA yang berlaku di Indonesia bahwa cara-cara memperoleh hak atas tanah ditentukan dalam Pasal 22, yang berbunyi sebagai berikut:

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hak milik terjadi karena :
  - a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
  - b. Ketentuan Undang-Undang.<sup>3</sup>

Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa hak milik baru ini didasarkan atas hukum adat. Maka terjadinya hak milik inipun disandarkan atas hukum adat. Menurut Gouw giok siong, berhubung hukum adat ini berbeda-beda di setiap daerah, lingkungan satu

---

<sup>2</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>3</sup> *Ibid.*

dengan lingkungan yang lainnya, maka diperlukan peraturan tersendiri yang menentukan terjadinya hak milik ini.<sup>4</sup>

Sebagai contoh hak milik menurut hukum adat disebut pembukaan tanah. Ketentuan tersebut mengindikasikan disebutnya lain-lain cara terjadinya hak milik. Jadi bukan hanya menurut ketentuan-ketentuan hukum adat yang dapat terjadi hak milik (pasal 1). Hak milik juga dapat terjadi karena ditetapkan oleh pemerintah atau adanya ketentuan Undang-Undang. Segala sesuatu ini akan diatur dalam Peraturan Pemerintah yang khusus.<sup>5</sup>

Dengan singkat Ali Achmad Chomzah mengemukakan, berdasarkan Pasal 20 UUPA, bahwa sifat-sifat hak milik sebagai berikut:

1. Turun temurun. Artinya hak milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris.
2. Terkuat. Artinya hak milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara hak-hak yang lain atas tanah.

---

<sup>4</sup> A.P. Parlindungan, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 40.

<sup>5</sup> Pasal 1963 KUHPer berbunyi siapa yang dengan itikad baik, dan berdasarkan suatu atas hak yang sah memperoleh suatu benda tak bergerak, suatu bungan, atau suatu piutang lain yang tidak harus dibayar atas tunjuk, memperoleh hak milik atas, dengan jalan daluwarsa, suatu penguasaan selama 20 tahun. Siapa yang dengan itikad baik menguasainya selama 30 tahun, memperoleh hak milik, dengan tidak dipaksa untuk mempertunjukkan atas haknya. Pasal ini berisi tentang daluwarsa, dipandang sebagai suatu alat untuk memperoleh sesuatu.

3. Terpenuhi. Artinya hak milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.<sup>6</sup>

Agama Islam tidak pernah melarang ataupun membatasi dalam memperkaya diri, asal masih sesuai dengan ketentuan dan tidak bertentangan dengan agama. Termasuk dalam membuka tanah baru. Islam sangat mengajarkan bagaimana membuka tanah yang baik, tanah yang belum pernah menjadi hak milik orang lain. Dalam permasalahan membuka tanah terjadi perbedaan pendapat antara imam madzhab.

Pengelolaan bumi menurut istilah fiqh disebut dengan *Ihya' al-Mawat* (mengelola tanah terlantar). Peraturan tentang permasalahan ini diuraikan dalam beberapa hadits Nabi SAW yang bersifat mutlak. Oleh karena itu, dalam penerapannya di lapangan, mengalami persentuhan dengan hukum adat yang berkaitan dengan tanah suatu daerah. Untuk daerah Indonesia masing-masing suku mempunyai ketentuan tentang tanah yang berlaku secara turun temurun. Dalam proses legalisasi dibentuk beberapa ketentuan hukum pertanahan secara nasional yang berlaku untuk masyarakat Indonesia.

Menurut Islam, seseorang dapat memiliki tanah karena beberapa sebab tertentu. Secara konvensional seseorang dapat

---

<sup>6</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm. 5.

memiliki tanah karena ia membeli tanah tersebut, karena mendapatkan warisan berupa tanah, atau memperoleh hibah/hadiah berupa tanah. Selain dengan sebab-sebab konvensional tersebut, seseorang juga dapat memiliki tanah karena sebab-sebab yang khas yang hanya ada dalam sistem Islam. Sebab-sebab yang khas tersebut adalah apa yang disebut dengan *al-Iqtha'* (pemberian oleh khalifah) dan *ihya' al-mawat* (mengelola tanah terlantar).<sup>7</sup>

Kepemilikan tanah, terutama tanah terlantar adalah salah satu persoalan penting yang harus mendapat perhatian serius di zaman sekarang. Sering terjadi tumpang tindih antara satu kepemilikan dengan kepemilikan lainnya, ini disebabkan dua bukti sertifikat yang sama-sama kuat dan dimiliki oleh dua orang dengan satu lahan. Hal ini disebabkan tidak lain adalah masih terdapatnya bidang-bidang tanah yang ditelantarkan, sehingga ada kecenderungan bagi masyarakat yang tidak memiliki lahan untuk menggarapnya. Jika tidak ditangani dengan penuh perhatian, hal ini pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan, mengingat persediaan tanah yang semakin terbatas dan kebutuhan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat. Bila berada di pedesaan tanah terlantar akan mengganggu kelestarian swasembada di bidang pangan, sedangkan di daerah perkotaan, keberadaan tanah kosong akan menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh yang

---

<sup>7</sup> Hendi Suhendi, *Fiqh Muamalah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 268-269.

mengurangi keindahan perkotaan dan mengurangi efisiensi penggunaan tanah serta dapat menyebabkan masalah-masalah sosial.

Di samping itu, keberadaan kepemilikan tanah terlantar baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan, akan mengurangi arti dan peran tanah yang berfungsi sosial. Hukum pertanahan di Indonesia disebut dengan hukum agraria, hukum agraria merupakan kaidah-kaidah hukum yang meliputi bumi, tanah, air dari bangsa Indonesia. Pada awalnya (sebelum tahun 1960) diberlakukan dua hukum, hukum adat dan hukum barat. Kedua hukum tersebut satu sama lain sangat berbeda, satu hukum dibangun berdasarkan pada nilai yang diadopsi dari hukum yang berlaku di negara-negara Barat, sedangkan hukum adat dibangun berdasarkan kebiasaan masyarakat yang berlaku di Indonesia sejak dahulu.<sup>8</sup>

Dalam hukum agraria, kepemilikan tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang atas tanah. Pemegang hak pengelolaan atau pihak yang tidak memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan dalam hukum Islam tanah terlantar lebih dikenal dengan *Ihya' al-Mawat* atau tanah terlantar.

*Ihya' al-Mawat* adalah usaha mengelola tanah yang terlantar atau kosong, dan belum pernah ditanami, sehingga tanah tersebut

---

<sup>8</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Jembatan, 1988), hlm. 2.

dapat memberikan manfaat untuk tempat tinggal, bercocok tanam dan sebagainya. Islam menyukai manusia berkembang dengan membangun berbagai perumahan dan menyebar di berbagai pelosok dunia, menghidupkan (membuka) tanah-tanah tandus. Hal itu dapat menambah kekayaan dan memenuhi kebutuhan hidup, sehingga tercapailah kemakmuran dan kekuatan mereka. Bertolak dari hal tersebut, Islam menganjurkan pada penganutnya untuk menggarap tanah yang gersang agar menjadi subur, sehingga menghasilkan kebaikan dan keberkahan dengan mengelola tanah tersebut.<sup>9</sup>

*Ihya' al-Mawat* merupakan tuntunan syariat dalam memakmurkan dan memanfaatkan bumi untuk kepentingan kemaslahatan manusia, baik secara individu maupun kolektif. Semangat ini tercermin dengan penguasaan dan upaya memberikan nilai pada sebuah kawasan yang tadinya tidak mempunyai manfaat sama sekali (lahan kosong) menjadi lahan produktif. Karena dijadikan ladang, ditanami buah-buahan, sayuran dan tanaman yang lain. Mengelola tanah terlantar merupakan anjuran kepada setiap muslim untuk mengelola lahan supaya tidak ada kawasan yang terlantar (tidak bertuan) dan tidak produktif.<sup>10</sup>

Pembangunan di era globalisasi semakin lama semakin meningkat, sehingga keperluan akan tempat untuk pembangunan yaitu tanah semakin terasa penting. Tanah tersebut mempunyai fungsi sebagai tempat tinggal, tempat usaha atau untuk keperluan

---

<sup>9</sup> Hendi Suhendi, *Fiqh*, hlm. 267.

<sup>10</sup> *Ibid.*

lainnya yang mendukung akan keberlangsungan kehidupan masyarakat.

Semangat mengelola lahan yang terlantar (tidak mempunyai pemilik) ini penting sebagai landasan untuk memakmurkan bumi. Tentu saja pemerintah dan perundang-undangan harus akomodatif dalam mengelola dan menerapkan peraturan pemilikan lahan secara konsisten. Ketentuan penggarapan tanah tersebut menurut Jumbuh Ulama tidak berlaku bagi yang dimiliki oleh orang lain, atau kawasan yang apabila digarap akan mengakibatkan gangguan terhadap kemaslahatan umum; misalnya tanah yang rawan longsor atau Daerah Aliran Sungai (DAS) yang mengakibatkan berubahnya aliran air.<sup>11</sup> Oleh karena itu peraturan terhadap penguasaan lahan untuk penerapan syariat *Ihya' al-Mawat* ini harus kondusif. Misalnya Khalifah Umar Ibn Khattab membuat undang-undang untuk mengambil alih tanah yang tidak digarap oleh pemiliknya selama tiga tahun.

Dengan demikian, apabila terlihat lahan-lahan yang berstatus tidak jelas dan tidak ada tanda-tanda kehidupan, maka masyarakat dan pemerintah dapat memproses lahan tersebut untuk agar dialihkan kepemilikannya supaya dapat dihidupkan dan menjadi produktif. Demikian pula, Islam melarang individu memiliki tanah

---

<sup>11</sup> Fachruddin M. Mangunjaya, *Konservasi Alam Dalam Islam*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 59.



secara berlebihan, dan juga dilarang untuk memungut sewa atas tanah karena pada hakekatnya tanah itu adalah milik Allah.

Dengan melihat uraian data diatas maka perlu adanya pembelajaran lebih lanjut tentang peraturan tersebut, maka dalam menanggapi permasalahan tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Hukum Islam Terhadap Hapusnya Hak Milik Tanah Dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan diatas maka persoalan yang ingin penulis ketahui jawabannya adalah:

1. Bagaimanakah konsep hukum agraria nasional tentang hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria?
2. Bagaimanakah analisis hukum Islam terhadap hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penulisan ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui konsep hukum agraria nasional tentang hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Untuk mengetahui hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam perspektif hukum Islam.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun hasil dari penelitian ini sangat diharapkan dapat menjadi referensi yang berguna secara teoritis maupun praktis.

#### **1. Manfaat Teoritis**

Menambah pengetahuan perkembangan hukum positif maupun hukum Islam bagi yang mendalami ilmu hukum khususnya bidang pertanahan atau bidang agraria tentang hapusnya hak milik tanah. Menambah pengetahuan tentang hapusnya hak milik tanah agar adanya kepastian hukum bagi pemilik tanah dan pembuka atau penggarap tanah tersebut.

#### **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi pemilik dan pembuka atau penggarap tanah mendapatkan hak-haknya dan mendapatkan kepastian hukum.

- b. Bagi masyarakat agar mengetahui status atau hapusnya hak kepemilikan atas tanah.
- c. Bagi institusi pemerintah merupakan masukan sebagai dasar acuan pengambilan kebijakan terkait hapusnya hak kepemilikan atas tanah.

### **E. Telaah Pustaka**

Sebelum masuk lebih jauh mengenai pembahasan penelitian ini, terlebih dahulu penulis angkat beberapa *studi* terdahulu (telaah pustaka) yang hampir sama dengan penelitian yang dituliskan penulis. Namun tentunya terdapat sudut perbedaan baik dalam hal pembahasan, obyek kajian maupun dalam hal inti pembahasan permasalahan yang di analisa. Adapun penelitian tersebut diantaranya adalah :

Ahadiah Shofiana<sup>12</sup> berjudul: *Studi Analisis Terhadap Ihya' Al-Mawat Dalam Fiqh Madzhab Al-Maliki*. Dalam skripsi tersebut menjelaskan bahwa: madzhab Maliki menyatakan tanah yang telah berubah menjadi tanah kosong karena ditinggalkan penggarapnya sehingga tidak terurus boleh digarap orang lain. Untuk menghidupkan tanah mati (*ihya' al-mawat*) madzhab Maliki harus ada izin dari pemerintah, jika tanah itu dekat dengan pemukiman. Sebaliknya bila jauh dari pemukiman maka tidak perlu izin dari

---

<sup>12</sup> Ahadiah Shofiana, "Studi Analisis Terhadap Ihya' Al-Mawat Dalam Fiqh Madzhab Al-Maliki", *Skripsi*, IAIN Walisongo, (Semarang: 2004), tidak dipublikasikan.

pemerintah. Alasannya: jika dekat dengan pemukiman barangkali mengganggu penduduk yang ada di sekitar pemukiman itu, maka jika pemerintah mengizinkan itu berarti pemerintah telah lebih dahulu mengadakan observasi ke tanah itu. Jika pemerintah menganggap tidak akan mengganggu penduduk yang ada di pemukiman itu barulah pemerintah mengizinkan.

Skripsi yang disusun oleh M. Fakhryan Azmi<sup>13</sup> berjudul: *Alih Fungsi Hak Kepemilikan Tanah Non Produktif Menjadi Tanah Produktif (Ihyā' Al-Mawāt) Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif*. Dalam skripsi tersebut menjelaskan bahwa: Akibat hukum dari pengelolaan kepemilikan terhadap tanah terlantar mayoritas ulama', baik Hanafiyah, Hanabilah, Malikiyah, maupun Syafi'iyah mengatakan bahwa pengelolaan tanah terlantar melahirkan hak milik bagi penggarapnya. Dengan kata lain, penggarap lahan terlantar akan mendapatkan hak milik atas tanah garapannya. Sedangkan dalam UUPA penggarapan tanah terlantar atau membuka lahan terlantar tidak langsung mendapatkan hak milik atas tanah. Namun ada ketentuan-ketentuan yang harus dilaksanakan.

Skripsi yang disusun oleh Rohmat Hidayat<sup>14</sup> berjudul: *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Cara Memperoleh Hak Milik Atas*

---

<sup>13</sup> M. Fakhryan Azmi, "Alih Fungsi Hak Kepemilikan Tanah Non Produktif Menjadi Tanah Produktif (Ihya' Al-Mawat) Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif", *Skripsi*, UIN Sunan Kalijaga, (Yogyakarta: 2014), tidak dipublikasikan.

<sup>14</sup> Rohmat Hidayat, "Tinjauan Hukum Islam Terhadap Cara Memperoleh Hak Milik Atas Tanah Menurut Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang

*Tanah Menurut Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.* Dalam skripsi tersebut menjelaskan bahwa: Hukum agraria nasional dan hukum Islam sama-sama mengatur bahwa warga negara memiliki hak menguasai atas bumi, air dan ruang angkasa beserta isinya, di mana keseluruhannya merupakan kekayaan negara. Dalam hal pemilikan tiap-tiap warga negara atas tanah, negara memberi pengakuan penuh atas hak pemilikan tersebut dan mereka tetap memiliki kekuatan hukum yang sah untuk menggunakan haknya masing-masing. Adapun dalam masalah hak membuka tanah, hukum Islam dan hukum agraria nasional menekankan perlunya izin dari negara. Walaupun dalam hukum Islam para ulama berbeda pendapat tentang izin dari negara tetapi pendapat yang masyhur tentang hal ini mensyaratkan izin dari negara demi menjamin ketertiban dan keadilan dalam kepemilikan tanah.

Adapun beberapa Jurnal Ahkam yang dijadikan telaah pustaka diantaranya yaitu: Jurnal Ahkam yang disusun oleh Rosmidah<sup>15</sup> berjudul: *Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia.* Dalam jurnal tersebut menjelaskan bahwa: timbul ketidakserasian atau ketimpangan atas nilai yang terkandung dalam UUPA yaitu ketimpangan dalam hal penguasaan sumber agrarian; ketidakserasian

---

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”, *Skripsi*, IAIN Walisongo, (Semarang: 2005), tidak dipublikasikan.

<sup>15</sup> Rosmidah, “Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia”, *Inovatif*, Universitas Jambi, Vol. 6, No. 2, Maret 2015, hlm.63-77.

dalam hal peruntukan sumber-sumber agrarian (tanah), ketidakserasian antara persepsi dan konsepsi mengenai agrarian; serta ketidakserasian antara berbagai produk hukum, sebagai akibat dari pragmatisme dan kebijakan sektoral.

Jurnal Ahkam Vol. 3 No. 1 yang disusun oleh Ulfia Hasanah<sup>16</sup> berjudul: *Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dihubungkan Dengan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*. Dalam jurnal tersebut menjelaskan bahwa dalam ketentuan konversi, sebagaimana dimaksud pada bagian kedua UUPA dinyatakan bahwa semua hak yang ada sebelum berlakunya UUPA beralih menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Dengan pemberlakuan ketentuan konversi ini berarti pengakuan dan penegasan terhadap hak-hak lama, juga sebagai maksud penyederhanaan hukum dan upaya untuk menciptakan kepastian hukum.

Adapun beberapa buku sebagai kajian umum yang membahas tanah sudah ada, tapi tidak bersifat komparasi antara perspektif Islam dan UUPA. Karya ilmiah yang dimaksud sebagai berikut: kalimat atau kata *ihya' al-mawat* terdiri dari dua kata yakni *ihya'* yang berarti menghidupkan dan *al-mawat* yang berarti sesuatu

---

<sup>16</sup> Ulfia Hasanah, "Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dihubungkan Dengan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Universitas Riau, Vol. 3, No. 1, 2013.

yang mati. Yang di maksudkan dengan kata *al-mawat* itu adalah bumi/tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak ada yang memanfaatkannya. Sedangkan pengertian *al-mawat* menurut al-Rafi'i sebagaimana yang dikutip oleh Hendi Suhendi<sup>17</sup> ialah tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak ada yang memanfaatkannya seorangpun. Ada beberapa definisi yang dikemukakan ulama tentang *ihya' al-mawat*. Menurut madzhab Syafi'i *ihya' al-mawat* adalah penggarapan lahan kosong yang belum pernah digarap dan belum ada penggarapnya. Yang dijadikan rujukan (sumber hukum) oleh para ulama mengenai *ihya' al-mawat* adalah al-Hadits seperti hadits yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari yang artinya: dari Urwah dari Aisyah ra bahwasannya Nabi SAW bersabda barang siapa yang membangun sebidang tanah yang bukan hak seseorang, maka dialah yang berhak atas tanah itu. Urwah berkata: Umar waktu menjadi khalifah memberi hukum demikian. (HR Bukhari).

Sebuah hadits yang diriwayatkan oleh Imam Abu Daud dari Samura ibn Jundab yang artinya : Dari Samurah bin Jundub ra dia berkata Rasulullah SAW bersabda: barang siapa membatasi tanah, ia menjadi miliknya. (HR Abu Daud).

Dari hadits-hadits tersebut di atas, para ulama berbeda pendapat mengenai hukum asal *ihya' al-mawat*, sebagian ulama berpendapat bahwa hukumnya adalah ja'iz (boleh) dan sebagian ulama lagi berpendapat sunnat. Selain itu kedua hadits di atas

---

<sup>17</sup> Hendi Suhendi, *Fiqih*, hlm. 265.

menunjukkan juga bahwa jika seseorang menggarap sebidang lahan kosong yang belum dimiliki orang lain, maka dengan mengolah, mengairi, menanam tumbuh-tumbuhan di atasnya dan memagarinya, tanah tersebut menjadi miliknya. Dengan bertitik tolak pada uraian di atas, masalah yang muncul: apakah setiap tanah kosong dianggap sebagai *ihya' al-mawat*? Dan kemudian apakah untuk menggarap tanah yang kosong diperlukan izin dari pemerintah?

Adapun dalam hal pembukaan tanah, hukum Islam menegaskan bahwa si pembuka tanah secara otomatis memiliki tanah tersebut, sebaliknya hukum agraria nasional tidak demikian halnya tentang penetapan jangka waktu tanah yang diterlantarkan untuk kemudian hapus hak pemilikannya, hukum Islam menetapkan masanya selama tiga tahun sedangkan hukum agraria nasional tidak menetapkannya secara tegas. Berdasarkan uraian di atas bahwa penelitian terdahulu berbeda dengan penelitian saat ini. Perbedaannya, penelitian terdahulu hanya membahas *Ihya al-mawat* dari sudut pandangan Madzhab Maliki, sedangkan penelitian yang disusun saat ini mengkaji *Ihya al-mawat* dalam hubungannya dengan UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dengan demikian tidak mungkin ada upaya pengulangan apalagi penjiplakan.



## F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu metode cara kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran yang menjadi ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Metode adalah pedoman cara seorang ilmuwan mempelajari dan memahami lingkungan-lingkungan yang dipahami.<sup>18</sup>

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Pendekatan

Penelitian ini sebagaimana dijelaskan, menggunakan cara pandang yang berawal dari aturan hukum yang ada untuk memahami bahan penelitian. Hal demikian dilakukan, karena memang bagi peneliti masalah ini merupakan hal yang masih kurang dikenal oleh masyarakat secara umum meskipun sudah ada norma tertulis yang mengaturnya, tentang hapusnya hak kepemilikan atas tanah.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif; pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>19</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan-aturan yang terdapat

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 67.

<sup>19</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 137.

dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang membicarakan hapusnya hak kepemilikan atas tanah. Pendekatan komparatif agar kita dapat mengetahui perbedaan antara peraturan hapusnya hak kepemilikan atas tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Hukum Islam. Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep hapusnya hak kepemilikan atas tanah, yang diharapkan dapat menjelaskan hak-hak yang dimiliki oleh pemilik maupun orang lain yang bersangkutan.

## 2. Jenis Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang disampaikan peneliti, penelitian ini merupakan penelitian dalam bidang hukum. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif ataupun kajian kepustakaan (*library research*), sehingga menurut Amiruddin,<sup>20</sup> penelitian ini disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal. Dalam penelitian ini secara spesifik lebih bersifat doktrinal.

*Doctrinal Research: Research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future development.*<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 118.

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian*, hlm. 32.

Penelitian Doktrinal, yaitu penelitian yang menyediakan ekspos sistematis terhadap peraturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan, menjelaskan area yang mengalami hambatan, dan bahkan memperkirakan perkembangan mendatang.<sup>22</sup> Bahan yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

### 3. Bahan Hukum

Menurut Peter, sumber-sumber penelitian yang digunakan dalam penelitian normatif adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder.<sup>23</sup> Oleh karena itu, penelitian kepustakaan ini akan menggunakan bahan-bahan hukum yang membantu penelitian yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas atau bahan hukum yang berisi informasi berupa sumber utama.<sup>24</sup> Bahan hukum primer yang digunakan adalah UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, PP Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Nomor 36 Tahun 1998, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

---

<sup>22</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), Cet.1, hlm. 52.

<sup>23</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian*, hlm. 181.

<sup>24</sup> Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumentri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 12.

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang membantu penelitian dan bahan hukum yang memberikan informasi pelengkap atau penunjang bagi penelitian yang berupa Al-Qur'an dan As-Sunnah, buku-buku hukum terutama buku-buku yang membahas tentang pertanahan, skripsi, tesis dan jurnal-jurnal hukum termasuk yang didapatkan peneliti secara *on-line*<sup>25</sup> yang berhubungan dengan pendekatan konsep pada penelitian ini. Disamping itu kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam petunjuk ke arah mana peneliti telah melangkah.

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yakni kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia dan sebagainya.

#### 4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan berdasarkan sistem dokumentasi,<sup>26</sup> yang memungkinkan peneliti untuk mendalami bahan-bahan yang diperoleh dan diklasifikasikan menurut sumber dan hirarkinya untuk dikaji secara komprehensif. Jadi disini peneliti mengumpulkan bahan-bahan atau literatur-literatur yang

---

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian*, hlm. 196.

<sup>26</sup> Jhon W. Creswell, *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, terj. Achmad Fawaid, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 269.

bersangkutan dengan pergi ke berbagai perpustakaan. Peneliti melakukan pengumpulan data dengan cara sebagai berikut<sup>27</sup>:

a. Pengumpulan

Tahap ini adalah tahap awal dari penelitian, yakni peneliti akan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang relevan dengan penelitian yang sedang dihadapi oleh peneliti.

b. Editing

Setelah peneliti mengumpulkan bahan-bahan hukum yang telah dijadikan referensi, peneliti telah memeriksa kembali semua bahan hukum yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian serta relevansinya dengan kelompok bahan yang lain.

c. Klasifikasi

Dalam tahap ini peneliti telah memilah serta menyusun dan mengklasifikasikan bahan yang diperoleh ke dalam pola tertentu atau permasalahan tertentu untuk mempermudah pembahasan.

d. Analisis

Tahapan ini adalah tahapan inti dari penelitian, dimana peneliti telah menganalisis atau mengkaji bahan-bahan hukum yang telah diperoleh, sehingga peneliti dapat memahami inti dari penelitian ini.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 269-270.

e. Pembuatan Kesimpulan

Pada akhirnya setelah peneliti menganalisis atau mengkaji bahan hukum, maka peneliti telah menyimpulkan beberapa kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah.

5. Metode Analisis Bahan Hukum

Sekumpulan bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan ini, yang berupa aturan perundang-undangan dan artikel dipaparkan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga dapat disajikan dalam penelitian yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.<sup>28</sup> Kemudian bahan hukum yang diperoleh, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder telah dianalisis secara deskriptif. Peneliti telah mengumpulkan bahan hukum yang telah ada kemudian telah di analisis untuk mendapatkan konklusi. Bahan yang telah diperoleh kemudian dianalisis dengan metode deskriptif melalui langkah-langkah sebagai berikut<sup>29</sup>:

- a. Melakukan pengelompokan bahan sesuai dengan jenisnya, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.
- b. Menganalisis bahan sesuai dengan permasalahan.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 270.

<sup>29</sup> *Ibid.*

- c. Merumuskan dan menarik suatu kesimpulan sebagaimana upaya memberikan gambaran obyektif dan aktual dari permasalahan yang diteliti.

## **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I merupakan Pendahuluan yang menggambarkan keseluruhan skripsi secara umum yang mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, telaah pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

Bab II merupakan uraian dari landasan teori yang berisi mengenai pengertian tanah, kedudukan tanah dalam hukum Islam, hilangnya hak kepemilikan tanah, dan tanah terlantar dalam hukum Islam.

Bab III merupakan hasil penelitian, yang berisi informasi mengenai ketentuan hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 No. 5 tahun 1960. Bab ini terdiri dari: sejarah dan arti penting undang-undang pokok agraria, tujuan pokok undang-undang pokok agraria, sumber hukum tanah nasional, dan deskripsi Pasal 27 No. 5 Tahun 1960.

Bab IV merupakan analisa hasil penelitian, berisi analisis terhadap hapusnya hak milik tanah, yang meliputi analisis konsep hukum agraria nasional tentang hapusnya hak milik tanah dalam

Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan analisis hukum Islam terhadap hapusnya hak milik tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Bab terakhir yaitu Bab V berisi Penutup yang terdiri dari kesimpulan, saran dan penutup.



## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Tanah**

##### **1. Pengertian Tanah**

Pengertian tanah dalam bahasa Indonesia dapat dipakai dalam berbagai arti maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam artian apa istilah tersebut digunakan. Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan pengertian tanah antara lain:<sup>30</sup>

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

Sedangkan dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi.<sup>31</sup> Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUPA, yang mengatur:

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak

---

<sup>30</sup>Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, (Jakarta: Balai Pustaka Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, 1994), Cet. III, hlm. 12.

<sup>31</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 10.

atas permukaan bumi, disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Supriadi berpendapat bahwa makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.<sup>32</sup> Dimana lebih lanjut Budi Harsono, dalam hukum tanah negara-negara dipergunakan apa yang disebut *asas accessie* atau asas perlekatan. Makna asas perlekatan, yakni bahwa bangunan-bangunan dan benda-benda/tanaman yang terdapat di atasnya merupakan suatu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Dengan demikian, yang termasuk pengertian hak atas tanah meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki,

---

<sup>32</sup> Supriadi, *Hukum Agrarian*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 3.

kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak lain (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571).<sup>33</sup>

A.P. Parlindungan berpendapat bahwa dengan melihat penjelasan UUPA maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah itu hanya merupakan salah satu bagian dari bumi. Pengertian tanah ini disamakan dengan kata *land* menurut hukum Inggris.<sup>34</sup>

Sri Susyanti Nur dalam bukunya Bank Tanah membagi pengertian tanah dalam beberapa konsepsi yakni:

a. Tanah Dalam Konsepsi Hukum Adat

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan meskipun mengalami keadaan bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, malah terkadang tidak menguntungkan bila dipandang dari segi ekonomis. Kecuali itu, adalah suatu kenyataan, bahwa tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan. Di dalam hukum adat, antara masyarakat hukum adat merupakan

---

<sup>33</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 17.

<sup>34</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Diindonesia (PP No.24 Tahun 1997) Dilengkapi Dengan PP No.37 Tahun 1998*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2009), hlm. 30-31.

satu kesatuan dengan tanah yang didudukinya, terdapat hubungan yang erat sekali, hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat *religio-magis*. Hubungan ini menyebabkan masyarakat hukum adat memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkannya, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah juga berburu terhadap binatang-binatang yang ada disitu. Hak masyarakat hukum adat atas tanah ini disebut hak pertuanan atau hak ulayat.<sup>35</sup>

Menurut Sihombing membagi hukum adat menjadi dua jenis, yaitu:<sup>36</sup>

1) Hukum tanah adat masa lalu

Ciri-ciri tanah hukum adat masa lampau adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seseorang dan atau kelompok masyarakat adat yang memiliki dan menguasai serta menggarap, mengerjakan secara tetap maupun berpindah-pindah sesuai dengan daerah, suku, dan budaya hukumnya, kemudian secara turun-temurun masih berada dilokasi daerah tersebut, dan atau mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan dan simbol-simbol berupa makam,

---

<sup>35</sup> Sri Susyanti Nur, *Bank Tanah*, (Makassar: As Publishing, 2010), hlm. 52.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 54.

patung, rumah-rumah adat, dan bahasa daerah sesuai daerah yang ada di Negara Republik Indonesia.

2) Hukum tanah adat masa kini

Ciri-ciri tanah hukum adat masa kini adalah tanah-tanah yang dimiliki seseorang atau sekelompok masyarakat adat dan masyarakat di daerah pedesaan maupun dikawasan perkotaan. Sesuai dengan daerah suku dan budaya hukumnya kemudian secara turun-temurun atau telah berpindah tangan kepada orang lain dan mempunyai bukti-bukti kepemilikan serta secara fisik dimiliki atau dikuasai sendiri dan atau dikuasai orang/badan hukum.

b. Tanah Dalam Konsepsi Hukum Barat

Tanah-tanah dengan hak barat yang lazim disebut tanah-tanah barat atau tanah-tanah Eropa, adalah tanah hak *eigendom*, tanah hak *Erfpacht*, tanah hak *Opstal*. Tanah hak sewa, hak pakai, dan hak pinjam. Hak *eigendom* yang menjadi dasar utama dari hukum tanah Belanda, yang merupakan hak atas suatu benda yang memberi kebebasan yang seluas-luasnya kepada pemiliknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari benda itu atau tidak mempergunakannya.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm 56.

Kepentingan pribadi adalah yang menjadi pedoman, bukan kepentingan masyarakat. Konsepsi *eigendom* yang berpangkal pada kebebasan individual, yang membedakannya dengan konsep tanah dalam hukum adat Indonesia yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Konsep penguasaan tanah dalam konsep hukum tanah barat berlandaskan pada asas *domein verklaring* yang mengandung prinsip bahwa pemilikan hak atas tanah harus dinyatakan dengan alat bukti formal berdasarkan prinsip rasionalisme, oleh karena itu jika seseorang tidak dapat membuktikannya bahwa tanah yang dikuasainya itu tanah miliknya, maka tanah tersebut menjadi milik negara. Hal ini pula yang membedakan konsep tanah menurut hukum adat dan menurut konsepsi hukum barat. Dalam hukum adat penguasaan atas tanah lebih kepada penguasaan secara fisik (*legitimate factual*) sedangkan dalam konsep hukum barat berdasarkan bukti formal.

c. Tanah Dalam Konsepsi Hukum Islam

Dalam konsep Islam yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya atau segala isi alam semesta ini adalah milik Tuhan yang diamanahkan kepada manusia untuk mengelolanya. Tanah dalam konsepsi Islam termasuk dalam harta, dimana harta bukan saja milik pribadi, tetapi

merupakan hak masyarakat. Hak milik atas tanah merupakan hubungan manusia dengan tanah yang dibenarkan oleh hukum (*syara'*) sehingga tanah itu khusus baginya dan dapat digunakannya untuk kepentingan apapun yang dikehendaki, bukanlah berarti hak milik bersifat absolut, melainkan terikat pada pembatasan tertentu baik berdasarkan hukum maupun undang-undang suatu negara.<sup>38</sup>

d. Tanah Dalam Konsepsi Hukum Nasional

Dengan diundangkannya di dalam Lembaran Negara Nomor 140 Tahun 1960, maka tanggal 24 september 1960 merupakan tanggal mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), sehingga terjadi perombakan pada hukum agraria Indonesia berupa perubahan hukum agraria yang lama menjadi pembangunan hukum agraria baru.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, maka berahirlah dualisme dalam hukum agraria di Indonesia dan terselenggaralah unifikasi hukum dimana hukum agraria kita selanjutnya didasarkan atau satu sistem hukum adat. Hukum agraria tidak dapat terus dipertahankan karena bertentangan dengan konsep

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 57.

sosialisme Indonesia yang berdasarkan Pancasila, berjiwa gotong royong dan kekeluargaan. Demikian pula dengan sifat dualisme yang tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

Dengan dilandasi bahwa setiap hak milik atas tanah mempunyai fungsi sosial yang sangat besar seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, maka hak-hak atas tanah yang lama dikonversikan sesuai dengan ketentuan-ketentuan konversi yang berlaku yaitu yang terdapat dalam Bab II UUPA.

## 2. Hukum Tanah

Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.<sup>39</sup>

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu

---

<sup>39</sup> Boedi Harsono, *Hukum*, hlm. 30-31.



yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.<sup>40</sup>

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah Nasional, adalah:

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
- d. Hak-hak perseorangan, meliputi :
  - 1) Hak-hak atas tanah.
  - 2) Wakaf tanah hak milik.
  - 3) Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).
  - 4) Hak Milik atas satuan rumah susun.<sup>41</sup>

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 2 macam asas dalam hukum tanah,<sup>42</sup> yaitu:

- a. Asas *Accessie* atau Asas Perlekatan

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah merupakan satu kesatuan; bangunan dan tanaman tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan

---

<sup>40</sup> Urip Santoso, *Hukum*, hlm. 11.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 12-13.

sendirinya, karena hukum meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya. Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya karena hukum juga bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

b. *Asas Horizontale Scheiding* atau Asas Pemisahan Horizontal

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang punya tanah yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal ini secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Oleh karena itu, Hukum Tanah merupakan satu bidang hukum yang mandiri dan sebagai Cabang Hukum yang mandiri mempunyai tempat sendiri dalam Hukum Tata Nasional.

## **B. Kedudukan Tanah Dalam Hukum Islam**

Tanah merupakan salah satu objek harta dan milik. Oleh karenanya pemahaman mengenai kedudukan tanah dalam sistem

hukum Islam, dimulai dengan mengemukakan pengertian harta, pembagian harta dan hak milik dalam hukum Islam.

### 1. Pengertian Harta

Hukum ekonomi Islam menyebutkan harta dengan istilah *maal*, jamaknya *amwal*. Harta adalah segala sesuatu yang mungkin dapat dikuasai dan diambil manfaatnya menurut cara yang terbisa.<sup>43</sup> Definisi ini menunjukkan dalam hukum Islam ada dua unsur harta, pertama dapat dikuasai dan kedua dapat diambil manfaatnya menurut cara-cara yang lazim.

### 2. Pembagian Harta

Hukum ekonomi Islam mengelompokan harta menjadi tiga bagian yaitu (1) harta bernilai atau tidak bernilai, (2) dapat dipindahkan atau tidak dapat dipindahkan, (3) adanya keserupaan atau tidak.<sup>44</sup>

#### a. Ditinjau dari bernilai atau tidak bernilai

Dibagi dalam dua jenis pertama, harta *mutaqawwim* merupakan harta yang dinilai dimana orang yang merusaknya secara melawan hukum wajib mengantikannya. Contoh tanah, uang, barang-barang dagangan, rumah dan sebagainya. Kedua, harta *ghairu mutaqawwim*, yaitu sesuatu yang bila tidak dipenuhi didalamnya salah satu dari dua hal berupa pemeliharaan

---

<sup>43</sup> Zahri hamid, *Harta dan Milik Dalam Hukum Islam*, (Yogyakarta: Bina Usaha, 2005), Cet. I, hlm. 1.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 3-13.

dan kebolehan mengambil manfaat dalam keadaan leluasa dan biasa. Contohnya minuman keras dan babi, sebab kaum muslim dalam keadaan tidak terpaksa.

Pembagian harta *mutaqawwin* dan harta *ghairu mutaqawwim* dalam penerapannya mengandung faedah-faedah: Pertama, terhadap harta *mutaqawwim* wajib diganti rugi bagi orang yang merusaknya secara melawan hukum, sedangkan terhadap harta *ghairu mutaqawwim* tidak dikenakan ganti rugi itu. Kedua, harta *mutaqawwim* boleh dijadikan objek jual beli, tukar menukar. Sebab, menurut *syara'* harta *mutaqawwim* dipandang sah untuk dijadikan barang jual beli. Juga sah diberikan, sah dijadikan objek wasiat. Sedangkan harta *ghairu mutaqawwim* tidak sah dijadikan objek dimaksud.<sup>45</sup>

- b. Ditinjau dari segi dapat dipindahkan atau tidak dapat dipindahkan

Harta dalam kategori ini ada dua jenis, yaitu pertama harta *uqaar* atau harta tetap (tidak bergerak), merupakan harta yang tidak mungkin dipindahkan dari tempatnya. Termasuk dalam harta *uqaar* ialah tanah. Kedua harta *manquul* atau harta bergerak (tidak tetap) yang mungkin di pindahkan dari tempatnya. Misalnya hewan, barang-barang dagangan, emas, perak, barang tambang, barang-barang

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 6-7.

yang dapat ditukar. Pohon-pohon, bangunan, jembatan termasuk harta *manquul*, karena dapat dipindahkan meskipun berubah bentuk dan keadaannya.

- c. Ditinjau dari segi adanya keserupaan dan tidak adanya keserupaan

Ditinjau dari segi adanya keserupaan dan tidak adanya keserupaan, terdiri dari dua jenis. Pertama harta *mitsly* yaitu harta yang biasanya diukur dengan pertimbangan atau perhitungan. Kedua, harta *qiemy* yaitu harta yang tidak diukur dengan takaran, timbangan dan hitungan. Termasuk dalam kategori harta *qiemy* ialah tanah, rumah, hewan, pohon-pohon, batu-batu berharga, termasuk barang-barang yang dapat diukur dengan panjang, seperti kain, diukur dengan meter, yard atau jengkal.

### **C. Hilangnya Hak Kepemilikan Tanah**

Syariat Islam menetapkan bahwa hak kepemilikan pertanian akan hilang jika tanah itu ditelantarkan tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikan kepada orang lain yang mampu mengolahnya.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *Muqaddimah ad-Dustur aw al-Asbab al-Mujibah Lahu*, Jilid I, (Beirut: Darul Ummah, 2009), Cet. II, hlm. 136.

Umar bin Khatthab pernah berkata, “Orang yang membuat batas pada tanah (*muhtajir*) tak berhak lagi atas tanah itu setelah tiga tahun ditelantarkan.” Umar pun melaksanakan ketentuan ini dengan menarik tanah pertanian milik Bilal bin Al-Harits Al-Muzni yang ditelantarkan tiga tahun. Para sahabat menyetujuinya sehingga menjadi Ijma’ Sahabat (keepakatan para sahabat Nabi SAW) dalam masalah ini.<sup>47</sup>

Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati (*mawat*) yang dimiliki dengan cara *tahjir* (pembuatan batas) saja, namun juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain tas dasar Qiyas. Misalnya, yang dimiliki melalui jual beli, waris, hibah, dan lain-lain. Sebab yang menjadi alasan hukum (*illat, ratio legis*) dari pencabutan hak milik bukanlah cara-cara memilikinya, melainkan penelantaran selama tiga tahun (*ta’thil al-ardh*).<sup>48</sup>

## **D. Tanah Terlantar Dalam Hukum Islam**

### **1. Istilah dan Pengertian**

Hukum Islam mengenal lembaga tanah terlantar yang disebut dengan *ardh al-mawaat*. Literatur Al-Qur’an dan Al-Hadist menyebut tanah dengan *ardh*, jamaknya *aradhun, aradh*

---

<sup>47</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *Al-Syakhshiyah Al-Islamiyah*, Juz II, (Beirut: Darul Ummah, 2002), hlm. 241.

<sup>48</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *An-Nizham Al-Iqtishadi fi Al-Islam*, (Beirut: Darul Ummah, 1990), Cet. IV, hlm. 139.

dan *ardh*. Secara etimologis, *ardh* berarti bumi, tanah, daratan (lawan lautan).<sup>49</sup>

Sedangkan *mawaat*, berasal dari kata “*mawaatun, yamutu, mata*” artinya sunyi dari perkampungan dan penduduk, tidak ada ruh padanya, tidak ada penduduk atau tidak pernah dimanfaatkan orang. Apabila keduanya dirangkaikan “*ardh al-mawaat*” maka secara bahasa artinya adalah bumi mati atau tanah mati.

Menurut Ridzuan Awang yang dikutipnya dari ahli fiqih 4 mazhab: Tanah *mawat* menurut Abu Hanifah ialah tanah yang berjauhan dari sesuatu kawasan yang telah diusahakan dan tiada kedapatan air. Menurut madzhab Maliki, tanah *mawat* ialah tanah yang bebas dari pemilikan tertentu melalui usaha seseorang dan tidak ada tanda-tanda sebagai ia telah diusahakan. Menurut Al-Mawardi dari madzhab Syafi’i, tanah *mawat* ialah tanah yang belum diusahakan. Menurut Imam Ahmad bin Hanbal, tanah *mawat* ialah tanah yang diketahui tidak dimiliki oleh siapapun dan tidak kedapatan tanda-tanda tanah itu telah diusahakan. Sedangkan menurut golongan Syiah Imamiyah, tanah *mawat* ialah tanah yang diatasnya tidak ada

---

<sup>49</sup> Muhammad Amin Suma, *Pertanahan Dalam Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslimin*, Makalah Seminar Nasional Pertanahan, (Bandung: Ikatan Mahasiswa Geodesi ITB, 1998), hlm. 3.

kepentingan apapun dan terbiarkan, baik disebabkan oleh ketiadaan air maupun ditenggelamkan air dan sebagainya.<sup>50</sup>

Dengan demikian pengertian dari *ardh al-mawat* adalah tanah yang tidak dimiliki atau belum ada hak seseorang dan secara fisik belum pernah dimanfaatkan. Artinya tanah-tanah yang sudah dikuasai atau dimiliki seseorang, tetapi belum dimanfaatkan oleh yang bersangkutan, tidak dapat dikategorikan sebagai tanah *mawat*.

## 2. Subjek Tanah *Mawat*

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

- a. Madzhab Syiah Imamiyah berpendapat tanah *mawat* dan tanah-tanah lain adalah milik pemerintah secara khusus, baik tanah itu diperoleh secara kekerasan (peperangan) atau melalui perdamaian (*sulh*) atau dengan cara lain.
- b. Suatu riwayat dari Imam Ahmad Ibn Hanbal, berpendapat tanah-tanah *mawat* yang dikuasai dengan kekerasan saja dianggap sebagai tanah yang dimiliki khusus oleh pemerintah. Tanah itu digunakan untuk kepentingan rakyat seluruhnya.
- c. Suatu pendapat dari Imam Ahmad Ibn Hanbal, Abu Hanifah, Imam Malik, Imam Al-Syafi'i dan sebagian besar

---

<sup>50</sup> Ridzuan Awang, *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*, (Kementerian Pendidikan Malaysia Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Bahasa dan Pustaka, 2004), hlm. 206.



ulama, mereka berpendapat tanah-tanah *mawat* adalah tanah yang tidak dimiliki yaitu tanah *mubah*, atau yang diistilahkan dengan undang-undang sipil sebagai *res nullius*. Dengan demikian tanah mawat tunduk kepada hukum harta *mubah*.<sup>51</sup>

Berdasarkan pendapat di atas, maka subjek tanah *mawat* adalah Allah sendiri sebagai pemilik asli. Sebab di atas tanah *mawat* 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 *mawat* dimaksud adalah seluruh umat manusia. Jadi masih merupakan hak kolektif umat manusia dan penggarapannya diutamakan bagi hamba-hambanya yang saleh.

### 3. Objek Tanah *Mawat*

Imam al-Syafi'i mengelompokan tanah *mawat* ke dalam dua jenis:

- a. Tanah mati yang telah dibangun kepunyaan orang-orang yang dikenal dalam Islam. Kemudian pembangunan itu hilang, lalu tanahnya menjadi tanah mati kembali yang tiada bangunan di atasnya. Tanah-tanah itu tetap untuk pemiliknya seperti tanah yang dibangun, yang tiada sekali-sekali dimiliki oleh seseorang selain pemiliknya.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 216-217.

- b. Tanah mati yang tiada dimiliki seseorang. Tanah ini tidak diolah dan tidak pernah dimiliki, tanah inilah yang dimaksud dalam Hadist Rasulullah SAW, riwayat Abu Daun dari Said bin Zaid yang artinya” barang siapa yang menghidupkan tanah mati maka tanah itu menjadi hak miliknya”.<sup>52</sup>

Al-Syafi’i tidak membedakan antara tanah *mawat* yang terletak berdampingan dengan kawasan pembangunan, dan berjauhan dengan kawasan pembangunan. Pakar Islam dari madzhab Hambali membagi tanah *mawat* itu ke dalam dua bagian:

- a. Tanah yang tidak pernah dimiliki seseorang dan tidak ada kesan-kesan pembangunan;
- b. Tanah yang pernah dijadikan hak milik seseorang. Tanah ini dibagi tiga jenis;
  - 1) Tanah yang ada pemilik tertentu, baik dimiliki dengan cara jual beli atau dengan cara *ihya*’ tetapi kemudian tanah itu ditinggalkan sehingga menjadi tanah *mawat*.
  - 2) Tanah-tanah yang ada kesan kepemilikan pada masa dahulu kala, seperti tempat tinggal kaum Thamud dan sebagainya.

---

<sup>52</sup> Imam Asy-Syafi’i, *Kitab Induk*, Jilid 5, terj. Al-Umm, oleh Tk. Ismail Yakup Dahlan Idhamy dan H.M. Zuhri, (Jakarta: Faizan, 1992), Cet. II, hlm. 296.

- 3) Tanah yang dimiliki pada masa Islam atau zimmi secara tidak tetap.<sup>53</sup>

Berdasarkan pembagian tanah *mawat* tersebut, objek tanah *mawat* dalam hukum Islam yaitu objek mutlaknya yakni tanah yang masih merupakan harta mubah, artinya “segala sesuatu yang diciptakan Allah di bumi agar dimanfaatkan oleh manusia seluruhnya yang belum dikuasai oleh seseorang”.<sup>54</sup>

#### 4. Kriteria Penentu Tanah *Mawat*

Ada dua kriteria penentu tanah *mawat* menurut hukum Islam. Pertama, tanah bersangkutan tidak pernah dimiliki dan tidak pernah diusahakan oleh seseorang (harta *mubah*). Kedua, tanah yang pernah diusahakan oleh seseorang, tetapi kemudian tanah tersebut ditinggalkan. Tanah-tanah yang demikian, kriteria penentunya mengikuti amalan *iqta'* dan *tahjiir* yakni adanya jangka waktu tertentu selama 3 tahun.

#### 5. Penertiban Tanah *Mawat*

Penertiban dimaksudkan sebagai tindakan hukum pencabutan atau pengambilan kembali tanah mawat yang sudah diberikan pada seseorang. Tanah yang dijadikan sasaran penerbitan berupa pencabutan atau pembatalan izin dalam hukum Islam adalah tanah mawat yang boleh diusahakan, artinya tanah yang tidak pernah dimiliki oleh seseorang, yang

---

<sup>53</sup> Ridzuan Awang, *Undang*, hlm. 215-216

<sup>54</sup> Zahri Hamid, *Harta*, hlm. 57.

tidak ada kesan penggunaannya. Tanah *mawat* yang tidak dimiliki seseorang ini disebut tanah-tanah *sawafi*, yakni sejenis tanah yang diletakkan di dibawah kekuasaan dan pengawasan pemerintah.<sup>55</sup>

Mengenai penertiban tanah *mawat* menurut hukum Islam, dapat dipahami dengan mengemukakan suatu prinsip pencabutan hak milik atas tanah-tanah *sawafi*, seperti dijelaskan Ridzuan Awang sebagai berikut: tanah-tanah *sawafi* yang telah diberi milik (*iqta'*) oleh pemerintah kepada orang-orang tertentu untuk diusahakan dan dimakmurkan. Tanah-tanah ini jika sekiranya tidak dimajukan dalam masa tiga tahun atau menjadi terbiar selepas tempo tiga tahun itu, maka kerajaan boleh mengambil kembali dari pemiliknya atau memberi milik tanah kepada orang lain. Dan pengambilan kembali ini dilakukan tanpa pembayaran biaya perampasan. Demikian juga jika pemilik tanah tidak mampu dan tidak mempunyai upaya untuk mengusahakan dan membangun tanahnya dengan alasan tanah tersebut terlalu luas. Maka kerajaan (pemerintah) boleh mengambil kembali kadar kekuasaan itu dan diberikan milik kepada orang lain.<sup>56</sup>

Disamping itu, penertiban tanah mawat dalam sistem hukum Islam dapat pula dilalukan melalui konsep *iqta'* tanah pemerintah. Mengenai hal ini, kalangan *fuqaha* berpendapat:

---

<sup>55</sup> Ridzuan Awang, *Undang*, hlm. 288.

<sup>56</sup> *Ibid.*

madzhab Hambali telah menetapkan tempo tiga tahun untuk mengusahakannya, yaitu suatu tempo yang sama dengan amalan *tahjir*, jika ternyata orang yang menerima *iqta'* itu gagal *mengihya'kan* tanah itu dalam tempo tersebut, maka haknya atas tanah gugur. Sebaliknya madzhab Syafi'i tidak menetapkan suatu jangka waktu tertentu, tetapi semata-mata berdasarkan alasan mengapa tanah itu tidak diusahakan. Sekiranya kegagalan mengusahakan tanah itu ada alasan yang *munasabah*, maka tanah itu masih dikuasai oleh orang yang menerima *iqta'* sehingga sebab itu tidak ada. Sekiranya gagal mengusahakan tanah itu tanpa apa-apa sebab, maka orang yang menerima *iqta'* tanah itu hendaklah segera membuat keputusan mengusahakannya atau melepaskan tanah itu supaya boleh *diiqta'kan* kepada orang yang lebih berhajat. Pendapat ini sama dengan pendapat Madzhab Maliki.<sup>57</sup>

Jadi menurut madzhab Hanafi, dengan *iqta'* tidak berarti menjadi milik bagi penerimanya. *Iqta'* hanya baru menetapkan bagi seseorang hak mengawasi dan membatasi tanah itu untuk kemudian dihidupkan dan dipelihara selama tiga tahun, setelah menghidupkannya selama tiga tahun berturut-turut maka yang bersangkutan menjadi pemiliknya. Sedangkan madzhab Syafi'i masih menggantungkan pada faktor-faktor

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 210-211.

penyebab kegagalan penerima *iqta'* dalam mengusahakan tanah yang bersangkutan.

Dengan demikian baik madzhab Hanafi maupun Syafi'i, sama-sama memberi batasan toleransi kepada penerima *iqta'*, sedangkan bentuk toleransinya berbeda. Madzhab Hanafi memberikan syarat keras sebagai wujud toleransinya yaitu tiga tahun, sedangkan madzhab Syafi'i memberikan syarat lunak, yaitu tergantung kepada sebab-sebab penerima *iqta'* gagal mengusahakan tanah yang bersangkutan. Selain itu menurut madzhab Hanafi *tahjiir* diartikan sebagai satu alamat atau tanda yang dibuat oleh seseorang untuk menunjukkan ia berkeinginan menghiya'kan tanah yang sudah diberi tanda itu dan menghalang orang lain menguasai tanah tersebut. Tanda-tanda yang dipasang bisa berupa kayu, batu dan sebagainya.

Madzhab Syafi'i menyebutkan, *tahjiir* ialah perbuatan permulaan yang dilakukan oleh orang yang berhak menghiya'kan tanah mawat, tetapi usaha *ihya'* itu belum sempurna, atau *tahjiir* ialah perbuatan menanda bidang tanah dengan kayu atau batu. Sementara itu, madzhab Hambali berpendapat, *tahjiir* merupakan langkah awal dalam melakukan *ihya'* atau permulaan untuk mengubah bentuk asal tanah *mawat* menjadi keadaan yang subur, sehingga sesuai untuk dijadikan kawasan pertanian atau kawasan permukiman, seperti dengan

membuat parit atau dinding. Tanah itu belum menjadi hak milik *Muhtajir*, tetapi ia lebih berhak atas tanah yang bersangkutan.

Ahli fiqih Islam sependapat dalam menentukan hak milik atas *tahjiir*, dimana mereka memutuskan bahwa orang yang melakukan berhak memiliki tanah itu dan berhak juga melarang orang lain menguasai tanah yang bersangkutan. Prinsip ini didasarkan atas hadist Rasulullah SAW, artinya Barang siapa yang memagari pagar di atas tanah mawat maka tanah itu menjadi miliknya.

Rasulullah menetapkan masa *tahjiir* itu selama tiga tahun. Artinya selepas masa tiga tahun, jika tanah tidak diusahakan juga, maka tanah itu bukan lagi menjadi miliknya. Hal ini didasarkan atas hadis Abu Ubaid dari Thawwus:

عن طاووس قال: قال رسول الله، صلى الله عليه وسلم: "عادي الارض لله وللرسول، ثم لكم من بعد، فمن أحيا أرضا ميتة فهي له، وليس لمختر بعد ثلاث سنين"<sup>58</sup>

*Dari Thawwus Rasulullah bersabda, "tanah-tanah tua yang pernah ditinggali manusia menjadi milik Allah dan Rasul-Nya. Kemudian untuk kalian sesudah itu. Siapa orang yang menyuburkan tanah yang tandus, maka tanah itu menjadi miliknya dan tidak ada hak lagi bagi orang yang nengabaikan tanah itu lebih tiga tahun".*

---

<sup>58</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah*, Jilid 3, (Kairo: Dar al-Fath Lil I'lamil Arabi, 1990), hlm. 275.

Demikian juga, Khalifah Umar bin Khattab r.a di masa pemerintahannya mempraktekkan *tahjiir* dengan masa tiga tahun, seperti disebutkan Sayyid Sabiq:

Orang yang telah menguasai tanah dan dia memberi tanda dengan satu tanda atau memagarinya dengan pagar, kemudian tidak mengarapnya menjadi produktif, haknya menjadi gugur setelah keadaan itu berlangsung selama tiga tahun. Dari Salim bin Abdullah, bahwa Umar bin Khattab r.a berpidato di atas mimbar, "Siapa yang menyuburkan tanah yang tandus, maka tanah itu menjadi miliknya. Bagi yang mengabaikannya selama lebih dari tiga tahun, tanah itu bukan lagi menjadi haknya. Karena banyak orang yang mengabaikan tanah yang telah dikuasai tanpa mereka mengerjakannya."<sup>59</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah dipahami konsepsi hukum Islam dalam mengatasi tanah mawat, yaitu dengan didasarkan jangka waktu lamanya tanah tersebut ditelantarkan yaitu dengan batas toleransi selama tiga tahun. Setelah jangka waktu tiga tahun tanah yang ditelantarkan tidak juga digarap, maka *iqta'* haknya atas tanah menjadi gugur dan Negara berwenang mengambil kembali tanah tersebut sebagai tindakan penertiban, dan selanjutnya tanah didistribusikan kepada orang lain.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm.153-154.



## 6. Pemanfaatan Tanah *Mawat*

Tanah yang ditelantarkan dapat dimanfaatkan atau dapat dimanfaatkan kembali, dalam sistem hukum Islam disebut *ihya' al-mawat*. Menurut istilah *fiqih*, *ihya' al-mawat* pengertiannya adalah membuka tanah mati yang belum pernah ditanami dan menjadikan tanah tersebut dapat memberikan manfaat untuk tempat tinggal, bercocok tanam, dan lain-lain.<sup>60</sup>

Secara eksplisit dalam Al-Qur'an tidak terdapat landasan hukum *ihya' al-mawat*. Namun dari landasan ayat Al-Qur'an dapat diambil suatu pemahaman yang menunjukkan tentang pelaksanaan *ihya' al-mawaat* itu: firman Allah SWT dalam Q.S. al-Baqarah ayat 29-30:

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعاً ثُمَّ اسْتَوَىٰ إِلَى السَّمَاءِ فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَاوَاتٍ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٢٩﴾ وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿٣٠﴾<sup>61</sup>

*“Dia-lah Allah, yang menjadikan segala yang ada di bumi untuk kamu dan Dia berkehendak menuju langit, lalu dijadikan-Nya tujuh langit. Dan Dia Maha Mengetahui segala sesuatu (29), 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*

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 194.

<sup>61</sup> Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Surabaya: Fajar Mulya,tt), hlm. 5-6.

*menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?” Tuhan berfirman: “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui”.*

Lebih lanjut dalam Firman Allah SWT Q.S Huud ayat

61

وَالَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَأَمَرُوا بِالْقَوْلِ الْغَيْرِ الْمُبِينِ ۖ وَسَخَّرْنَا لَكُمْ فِيهَا مَتَاعًا عَظِيمًا ۚ فَاسْتَعْمَرْتُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوا لَهُ ۚ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُجِيبٌ ﴿٦١﴾<sup>62</sup>

*“Dan Kepada Tsamud (kami utus) saudara mereka Saleh. Saleh berkata:” Hai kaumku sembahlah Allah, sekali-kali tidak ada bagimu Tuhan selain Dia. Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurannya karena itu moholah ampunan-Nya. Kemudian bertaubatlah kepada-Nya. Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenalkan (do’a hamba-Nya)”.*

Berdasarkan ayat-ayat di atas dapat diketahui bahwa, setiap orang berhak terhadap semua yang ada di bumi, termasuk tanah mawat untuk dimanfaatkan. Allah menciptakan manusia di bumi dengan tujuan supaya manusia memakmurkan bumi dengan segala isinya. Dengan demikian *ihya’ al-mawat* merupakan suatu cara yang dilakukan untuk memakmurkan bumi, karena disamping berguna bagi dirinya sendiri (penggarapnya) juga bermanfaat bagi orang lain yang menikmati hasil yang dicapai dari penggarapan tanah itu.

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 228.

Dalam Hadist Nabi, sepanjang menyangkut *ihya' al-mawat* dapat dikemukakan:

a.

عن عائشة رضي الله عنها ان النبي صلى الله عليه وسلم قال : من أعمار أرضا ليست لأحد فهو احق. قال عمروة : قضى به عمر رضي الله عنه في خلافته (رواه البخارى)<sup>63</sup>

*Dari Aisyah r.a, bahwa Nabi SAW bersabda, artinya “Barang siapa yang memperbaiki sebidang tanah di mana tanah itu tidak ada pemiliknya maka yang memperbaiki itu berhak atas tanah tersebut”. Urwah berkata “Maka Umar melaksanakannya pada masa pemerintahannya”. (H.R. Bukhori)*

b.

عن جابر رضي الله ان النبي صلى الله عليه وسلم قال من أحيأرضاً ميتة فهي له (رواه أحمد والترمذى)<sup>64</sup>

*Dari Jabir r.a, sesungguhnya Nabi SAW bersabda “Barang siapa yang menghidupkan tanah mawat, maka tanah itu menjadi miliknya”. (H.R Tirmidzi)*

---

<sup>63</sup> Al-Hafizh ibn Hajar al-Asqalani, *Bulughul Maram Min Adillatil Ahkam*, (Indonesia: Al-Hidman, 733-852 H.), hlm. 195. Dan Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Fathul Baari Syarah Shahih Bukhari*, (Jakarta: Pustaka Azimi, 2005), hlm. 257-258.

<sup>64</sup> Muhammad bin Ismail Abu Abdullah al-Bukhori al-Ju'fi, *Shahihul Bukhori*, Juz. III, (Maktabah Syamilah: Darut Thauqu an-Najah, 1422 H), hlm. 106.

c.

وعن سمرة بن جندب رضي الله عنه قال: قال رسول الله صلى الله عليه وسلم ( من أحاط

حائطا على أرض فهي له ) رواه أبو داود وصحّحه ابن الجارود<sup>65</sup>

*Dari Samurah Ibnu Jundab Radliyallaahu'anhū bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Barangsiapa membatasi suatu tanah, maka ia menjadi miliknya." Riwayat Abu Dawud dan hadits shahih menurut Ibnu Jarud".*

Hadits-hadits tersebut menjelaskan salah satu cara diantara beberapa cara pendayagunaan tanah, dan harus ada pembatasan dari tanah yang didayagunakan itu, yaitu bahwa tanah itu bukan milik seseorang.

---

<sup>65</sup> Syaikh al-Albani, *Shahihul Jami' as-Shaghir*, no. 5952, Juz. II, (Maktabah Syamilah: Darul Islami, tt), hlm. 1033.

**BAB III**  
**KETENTUAN HAPUSNYA HAK MILIK TANAH PASAL 27**  
**UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 1960**

**A. Sejarah dan Arti Penting Undang-Undang Pokok Agraria**

Salah satu hasil karya anak bangsa terbaik, paling monumental, sekaligus revolusioner, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan Undang-Undang yang pertama kalinya memperkenalkan konsep Hak Menguasai Negara. Perumusan Pasal 33 dalam UUD 1945: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”<sup>66</sup>. Inilah dasar konstitusional pembentukan dan perumusan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dua hal pokok dari Pasal ini adalah sejak awal telah diterima bahwa Negara ikut campur untuk mengatur sumber daya alam sebagai alat produksi, dan pengaturan tersebut adalah dalam rangka untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penghubungan keduanya bersifat saling berkait sehingga penerapan yang satu tidak mengabaikan yang lain.

Setelah proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria yang berlangsung beberapa lama, Mr. Sadjarwo

---

<sup>66</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) naskah asli, dan tidak mengalami perubahan hingga Amandemen IV.

sebagai Menteri Agraria saat itu mengucapkan pidato pengantarnya.

Dikatakan dengan jelas bahwa:<sup>67</sup>

“...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkraman, pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing...”.

Semangat untuk mengisi stelsel negara baru pasca kemerdekaan ini dipengaruhi oleh dinamika dari berbagai ideologi dan kekuatan sosial-politik yang memberi sumbangan dalam pergerakan anti kolonialisme.<sup>68</sup> Soetandyo Wignjosoebroto menyatakan:<sup>69</sup>

“...yang sangat dipentingkan pada saat itu memang bukan resultat-resultat hukum perundang-undangan yang dibuat. Dalam suasana Demokrasi Terpimpin yang hendak

---

<sup>67</sup> Pidato Pengantar Menteri Agraria dalam Sidang DPR-GR, 12 September 1960 oleh Mr. Sadjarwo. Dalam Risalah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria dan Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, (Jakarta: Djembatan, 1999), hlm. 585.

<sup>68</sup> Menurut Soetandyo Wignyosoebroto, keterbatasan kesadaran elite terdidik (sekolahan maupun otodidak) dan manajemen kekuasaan negara merupakan faktor terpenting dalam pasang-surut dari mobilisasi dan peran rakyat dalam perumusan kebijakan Negara baru tersebut. Ketiadaan ahli hukum dari luar Jawa-Sumatera (Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, apalagi Irian dan sebagainya), membuat ide-ide yang tercetus oleh ahli-ahli hukum tersebut banyak dipengaruhi oleh gagasan “Barat” sebagaimana didapatkan di sekolah-sekolah, dan pengalaman Jawa-Sumatera. Lihat Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1994), hlm. 159.

<sup>69</sup> *Ibid.*, hlm. 213.

lebih ditegaskan dan diungkapkan pada waktu itu adalah kerevolusineran tekad untuk menolak pikiran-pikiran yang berasal dari negeri-negeri liberal kapitalis yang dituduh akan meracuni jiwa bangsa...”.

Semangat menentang strategi kapitalisme dan kolonialisme yang telah menyebabkan terjadinya “penghisapan manusia atas manusia” (*exploitation de l’homme par l’homme*) di satu sisi; dan sekaligus menentang strategi sosialisme yang dianggap “meniadakan hak-hak individual atas tanah” di sisi lain menjadi landasan ideologis dan filosofis pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria.

Dalam Penjelasan Umumnya, dinyatakan dengan jelas bahwa tujuan diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria adalah:<sup>70</sup>

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan 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.

Hal penting lainnya adalah bahwa Undang-Undang Pokok Agraria sebenarnya tidak lepas dari konteks *landreform* yang

---

<sup>70</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria), Penjelasan Umum Angka I.

menjadi agenda pokok pembentukan struktur agraria saat itu. Paket peraturan perundang-undangan *landreform* ini telah dimulai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil yang dikeluarkan untuk mengawasi adat tentang praktek bagi hasil.<sup>71</sup> Ini bertujuan menegakkan keadilan dalam hubungan pemilik tanah yang tidak dapat mengerjakan tanahnya sendiri, dengan penggarap. Perlindungan ini terutama ditujukan kepada penggarap yang umumnya secara ekonomis lebih lemah sekaligus memacunya untuk

---

<sup>71</sup> Praktek bagi hasil sudah lama dikenal di Jawa. Ini didukung oleh sifat melindungi secara komunal serta sifat menyerap tenaga kerja dari sistem sosio-ekonomi pedesaan. Tetapi dalam perkembangannya, semakin yang mengkhawatirkan. Lihat, Justus M. van der Kroef, "Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa," diterjemahkan dari "*Land Tenure and Social Structure in Rural Java*," *Approaches to Community Development*, volume 25, Bab IX, 1960, dalam Sediono MP Tjondronegoro & Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PT Gramedia, 1984), hlm. 156-157. Terdapat juga pendapat yang mengatakan bahwa sistem bagi hasil ini merupakan praktek adat yang dipengaruhi oleh feodalisme dan karenanya termasuk hukum adat yang *disaneer*. Inilah satu alasan yang menyebabkan UU Bagi Hasil kemudian tidak diterapkan pada masa Orde Baru. Padahal menurut penelitian yang dilakukan oleh Bernard L. Tanya, terdapat juga praktek bagi hasil dalam masyarakat hukum adat di Pulau Sabu, Nusa Tenggara Timur dimana besaran bagi hasil justru ditentukan oleh penggarap dengan alasan telah mengeluarkan tenaga dan biaya untuk benih, sehingga pemilik disini hanya mendapat 10% dari hasil panen. Ini dipengaruhi juga oleh nilai adat "saling memangku adat," bahwa hubungan bapak (pemilik) dan anak (penggarap) ladang dan sawah tadah hujan tidak boleh saling merugikan. Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, (UNDP Regional Centre in Bangkok, 2006), hlm. 62.



menambah produksi.<sup>72</sup> Demikian juga Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang redistribusi tanah pertanian.

Salah satu konsepsi terpenting dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang kemudian mendasari berbagai peraturan lainnya adalah Hak Menguasai Negara dan Fungsi Sosial Hak Atas Tanah. Berikut ini diuraikan secara umum tentang kedua asas terpenting ini.

#### 1. Hak Menguasai Negara

Ini dirumuskan untuk pertama kalinya secara formal dalam Undang-Undang Pokok Agraria 1960 dengan memberi wewenang kepada Negara untuk:<sup>73</sup>

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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.

---

<sup>72</sup> Sediono MP Tjondronegoro & Gunawan Wiradi, *Dua*, hlm. 156-157.

<sup>73</sup> Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut beberapa tokoh, paham ini dipengaruhi paham Negara integralistik yang berkembang saat itu dan didukung terutama oleh Soekarno dan Supomo. Kesatuan antara masyarakat dan Negara dimana kepentingan individu dan kelompok larut dalam kepentingan Negara (mirip dengan konsep Rousseau tentang masyarakat organis) sehingga tidak terjadi pertentangan hak dan kepentingan warga masyarakat dan Negara. Individu ditempatkan di bawah nilai masyarakat sebagai keseluruhan. Lihat Frans Magnis Suseno, *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*, (Yogyakarta: Kanisius, 1993), hlm. 94-96.

Kewenangan HMN tersebut dipahami dalam kerangka hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya sebagai hubungan penguasaan, bukan hubungan pemilikan seperti di negara Barat maupun di negara-negara komunis. Negara dalam hal ini sebagai Badan Penguasa yang pada tingkatan tertinggi berwenang mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah.

Sebagai penerima kuasa, maka negara harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemberi kuasa.<sup>74</sup> Dengan ini AP. Parlindungan menyebutnya sebagai hak rakyat pada tingkat Negara.<sup>75</sup>

Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal: pertama, oleh UUD 1945. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945. Peraturan yang bias terhadap suatu kepentingan dan menimbulkan kerugian di pihak lain adalah salah satu bentuk pelanggaran tersebut. Seseorang yang melepas haknya harus mendapat perlindungan hukum dan penghargaan yang adil atas

---

<sup>74</sup> Maria SW Sumardjono, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*, dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta.

<sup>75</sup> AP. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm. 40.

pengorbanan tersebut. Kedua, pembatasan yang bersifat substantif dalam arti peraturan yang dibuat oleh negara harus relevan dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dan kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan.<sup>76</sup>

## 2. Fungsi Sosial Hak atas Tanah

Dianutnya prinsip fungsi sosial dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak lepas dari konteks *landreform* yang menjadi agenda pokok saat itu. Agar tidak terjadi akumulasi dan monopoli tanah oleh segelintir orang, dimasukkan unsur masyarakat atau kebersamaan dalam penggunaannya. Sehingga dalam hak individu ada hak kebersamaan. Negara berwenang membatasi individu maupun badan hukum dalam penguasaan tanah dalam jumlah besar, karena itu lahirlah peraturan *landreform*. Pengaturan batas pemilikan atas tanah oleh

---

<sup>76</sup> *Ibid.* Dua pembatasan tersebut menjadi penting mengingat HMN merupakan suatu konsepsi pokok dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang kemudian dijadikan sumber dari Undang-Undang atau pun regulasi lainnya yang dirumuskan kemudian berdasar perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan Konstitusi. Dengan semakin kuatnya pengakuan Konstitusi pasca Amandemen terhadap hak asasi manusia, maka pengaturan tentang pengambilalihan hak milik atas tanah harus benar-benar memperhatikan asas ini.

perseorangan dilakukan sehingga pemilikan itu hanya dihubungkan dengan usaha mencari nafkah dan penghidupan yang layak, atau hanya digunakan untuk pemukiman, pertanian dan perindustrian rumah.

Proses penyusunan rancangan UUPA dilakukan oleh panitia-panitia yang berganti-ganti 5 kali selama kurang lebih 12 tahun panitia rancangan, yaitu Panitia Agraria Yogyakarta, Panitia Agraria Jakarta, Panitia Soewahjo, Rancangan Soenaryo dan Rancangan Sadjarwo.

Secara garis besar hasil pekerjaan panitia-panitia itu sebagai berikut:

1. Panitia Agraria Yogyakarta

Usaha yang dilakukan untuk membentuk rancangan hukum nasional, agar terhapusnya hukum kolonial belanda, yaitu berdasarkan Penetapan Presiden RI No. 16 Tahun 1948 tanggal 21 Mei 1948 dibentuklah Panitia Agraria Yogyakarta, yang mengusulkan:<sup>77</sup>

- a. Meniadakan asas domein dan hak ulayat, yaitu hak masyarakat hukum adat.
- b. Mengadakan peraturan mengenai hak perseorangan yang kuat, yaitu hak milik atas tanah.

---

<sup>77</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaanya*, (Jakarta: djambatan, 2005), hlm. 125.

- c. Mengadakan studi perbandingan ke negara tetangga sebelum menentukan apakah orang asing dapat pula mempunyai hak milik atas tanah.
  - d. Mengadakan penetapan luas minimum pemilik tanah agar para petani kecil dapat hidup layak, untuk pulau Jawa diusulkan 2 (dua) hektar.
  - e. Mengadakan penetapan luas maksimum pemilikan tanah dengan tidak memandang jenis tanahnya, untuk Pulau Jawa diusulkan 10 (sepuluh) hektar.
  - f. Mengajukan menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan oleh Panitia ini oleh Sarimin Reksodiharjo.<sup>78</sup>
  - g. Mengadakan pendaftaran tanah milik.
2. Panitia Agraria Jakarta

Hingga tahun 1951 Panitia Agraria Yogyakarta belum dapat menyelesaikan tugasnya karena terjadi perubahan bentuk pemerintah dari RIS ke Negara Kesatuan RI. Setelah pusat pemerintahan Yogyakarta pindah ke Jakarta, disebut Panitia Agraria Jakarta, maka Panitia Agraria Yogyakarta dibubarkan dan dibentuk Panitia baru yang berkedudukan di Jakarta, disebut Panitia Agraria Jakarta. Panitia ini diketuai oleh Sarimini Reksodihardjo.<sup>79</sup> Dalam laporannya kepada

---

<sup>78</sup> Sarimin Reksodiharjo adalah Kepala Bagian Agraria Kementrian Dalam Negeri yang menjabat pada saat itu tahun 1948.

<sup>79</sup> Tetapi karena pada tahun 1953 Sarimini Reksodihardjo diangkat menjadi Gubernur Nusa Tenggara Barat (NTB), maka kedudukannya diganti

pemerintah mengenai tanah pertanian, panitia ini mengusulkan:<sup>80</sup>

- a. Mengadakan batas minimum pemilikan tanah, yaitu 2 (dua) hektar.
- b. Menentukan batas maksimum pemilikan tanah, yaitu 25 (dua puluh lima) hektar untuk satu keluarga.
- c. Yang dapat memiliki tanah pertanian hanya warga negara Indonesia, sedangkan badan hukum tidak diperkenankan.
- d. Untuk pertanian kecil diterima bangunan-bangunan hukum
- e. Hak ulayat disetujui untuk diatur.

### 3. Panitia Soewahjo

Karena panitia Agraria Jakarta tidak dapat menyelesaikan penyusunan rancangan UUPA Nasional dalam waktu singkat, maka dengan Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1956 tanggal 14 Januari 1956 Panitia Agraria Jakarta dibubarkan dan dibentuk panitia Negara Urusan Agraria yang diketuai oleh Soewahajo Sumudilogo. Panitia ini berkedudukan di Jakarta. Dalam waktu satu tahun, tepatnya tanggal 1 Januari 1957 Panitia ini telah merampungkan penyusunan rancangan UUPA. Karena tugasnya telah selesai, maka dengan Keputusan

---

oleh Singgih Praptdihardjo (Wakil Kepala Bagian Agraria Kementrian Dalam Negeri).

<sup>80</sup> Boedi Harsono, *Hukum*, hlm. 126.

Presiden No. 97 Tahun 1958 tanggal 6 Mei 1958 Panitia ini dibubarkan.<sup>81</sup>

Ada beberapa hal pokok yang penting dalam RUUPA :

- a. Dihapusnya azas domein dan diakuinya hak ulayat yang harus tunduk kepada kepentingan umum atau negara.
- b. Asas domein diganti dengan hak kekuasaan negara.
- c. Dualisme hukum agraria dihapuskan.
- d. Hak-hak atas tanah, hak milik sebagai hak yang terkuat mempunyai fungsi.
- e. Sosial, hak usaha, hak bangunan dan hak pakai.
- f. Hak milik hanya boleh dipunyai oleh orang-orang WNI tidak dibedakan warga negara asli atau warga negara tidak asli, serta badan hukum pada dasarnya tidak dibolehkan memiliki hak atas tanah.
- g. Perlu diadakan penetapan batas minimum dan maksimum tanah yang boleh dipakai oleh Badan Hukum.
- h. Tanah pertanian pada dasarnya harus dikerjakan dan diusahakan sendirian dan diusahakan oleh pemiliknya.
- i. Perlu diadakan pendaftaran tanah dan rencana penggunaan tanah.

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 127.

#### 4. Rancangan Soenarjo

Setelah diadakan perubahan sistematika dan rumusan beberapa Pasal, Rancangan Panitia Soewahjo diajukan oleh Menteri Soenarjo ke Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk membahas rancangan tersebut, DPR perlu mengumpulkan bahan-bahan yang lebih lengkap. Untuk itu, DPR minta kepada Universitas Gadjah Mada Yogyakarta untuk menyumbangkan pikirannya mengenai rancangan UUPA. Setelah menerima bahan dari Universitas Gadjah Mada, dibentuklah Panitia Kerja (*Ad Hoc*) yang terdiri dari:<sup>82</sup> Ketua merangkap anggota: A. M. Tambunan. Wakil Ketua Merangkap anggota: Mr. Memet Tanumidjaja. Anggota-anggota: Notosoekardjo, Dr. Sahar glr Sutan Besar, K.H. Muslich, Soepeno adisiwojo, I. J. Kasimo. Selain dari Universitas Gadjah Mada, bahan-bahan diperoleh juga dari Mahkamah Agung RI ayang diketuai oleh Mr. Wirjono Prodjodikoro.

#### 5. Rancangan Sadjarwo

Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diberlakukan kembali UUD 1945. Karena rancangan Soenarjo disusun berdasarkan UUDS 1950, maka pada tanggal 23 Maret 1960 rancangan terbut ditarik kembali. Dalam rangka menyesuaikan rancangan UUPA dengan UUD 1945, perlu diminta saran dari Universitas Gadjah Mada. Untuk itu, pada tanggal 29 Desember

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 129.



1959, Menteri Agraria Mr. Sadjarwo berserta stafnya Singgih Praptodihardjo, Mr. Boedi Harsono, Mr. Soemitro pergi ke Yogyakarta untuk berbicara dengan pihak Universitas Gadjah Mada yang diwakili oleh Prof. Mr. Drs. Notonagoro dan Drs. Iman Sutignyo. Setelah selesai penyesuaian dengan UUD 1945 dan penyempurnaannya maka rancangan UUPA diajukan kepada DPRGR. Pada hari Sabtu tanggal 24 september 1960 rancangan UUPA disetujui oleh DPRGR dan kemudian disahkan oleh Presiden RI menjadi UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lazim disebut Undang-Undang Pokok.<sup>83</sup>

Sebagaimana disebut sebelumnya, peraturan mengenai redistribusi tanah telah diawali dengan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang redistribusi tanah pertanian. Secara historis, Orde Lama telah menempatkan *landreform* sebagai kebijakan revolusioner dalam pembangunan semestanya. Bahwa syarat pokok untuk pembangunan tata perekonomian adalah antara lain pembebasan berjuta-juta kaum tani dan rakyat pada umumnya dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan melaksanakan *landreform* menurut ketentuan hukum nasional Indonesia, seraya meletakkan dasar-dasar bagi industrialisasi, terutama industri dasar dan industri berat yang harus diusahakan dan dikuasai

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm. 130.

negara. TAP MPRS RI Nomor II/MPRS/1960 dan Manifesto Politik menyebut tiga landasan filosofis pembangunan pada masa ini yaitu: anti penghisapan atas manusia oleh manusia (*exploitation de l'homme par l'homme*); kemandirian ekonomi; dan anti kolonialisme, imperialisme, feodalisme dan kapitalisme dengan *landreform* sebagai agenda pokoknya.

Demikian juga dari jumlah Peraturan Perundang-Undangan bidang Hukum Pertanahan Periode 1960-1966, sebagian besar dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pada masa ini adalah tentang *landreform* dan pengurusan hak atas tanah.<sup>84</sup> Tampak jelas bahwa era pemerintahan ini meletakkan isu agraria sebagai pokok bidang yang harus segera diprioritaskan. *Landreform* sebagai bagian mutlak daripada revolusi Indonesia adalah basis pembangunan semesta yang berdasarkan prinsip bahwa tanah sebagai alat produksi tidak boleh dijadikan sebagai alat penghisapan.

Menurut Utrecht, *landreform* merupakan strategi politik agraria yang dilatarbelakangi oleh persetujuan beberapa

---

<sup>84</sup> Perinciannya adalah sebagai berikut: *LandReform* terdiri dari 4 Undang-Undang, 2 Peraturan Pemerintah, 3 Keputusan Presiden, 10 Peraturan Menteri, 12 Keputusan Menteri, 9 Surat Edaran Menteri (40 peraturan); dan tentang Pengurusan Hak Tanah terdiri dari 1 Undang-Undang, 3 Peraturan Pemerintah, 2 Keputusan Presiden, 1 Instruksi Presiden, 4 Peraturan Menteri, 10 Keputusan Menteri, 7 Surat Edaran Menteri (28 peraturan), dari keseluruhan yang berjumlah 92 peraturan. Lihat dalam Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik*, (Yogyakarta: Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 2006), hlm. 185.

kepentingan, terutama kepentingan para petani tak bertanah melawan kepentingan para tuan tanah.<sup>85</sup> Kepentingan dari dua golongan ini muncul pula di tingkat elite kenegaraan, dimana terbentuk tiga golongan yaitu golongan radikal yang mengusulkan pembagian tanah berdasar prinsip “tanah bagi mereka yang benar-benar menggarapnya”. Sedangkan mereka yang memiliki tanah luas adalah telah melakukan penghisapan terhadap manusia lainnya. Golongan ini terdiri dari PKI, PNI dan Partai Murba. Golongan kedua adalah golongan konservatif yang terdiri dari Partai-partai Islam dan sebagian PNI. Inti dari pendapat golongan ini adalah penolakan dilakukannya pembatasan atas luas pemilikan tanah dan tuduhan pemilikan tanah luas sebagai penghisapan. Sedangkan golongan ketiga adalah golongan yang kompromis terhadap kedua golongan lainnya. Mereka menerima pendapat golongan radikal tetapi dengan penerapan yang bertahap. Dalam golongan inilah Soekarno dan Sadjarwo (Menteri Agraria) sebagai dua tokoh penting dalam perumusan Undang-Undang Pokok Agraria menjadi anggotanya.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Noer Fauzi, *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria di Indonesia*, (Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 141.

<sup>86</sup> *Ibid.*

## **B. Tujuan Pokok UUPA**

Dalam penjelasan umum I dinyatakan, bahwa 3 tujuan pokok UUPA ialah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum Agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa 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.<sup>87</sup>

Dalam meletakkan dasar-dasar bagi ketiga bidang tersebut, dengan sendirinya harus terwujud penjelmaan dari sila-sila pancasila. Dalam seminar hukum pertanian disebutkan, bahwa dalam garis besarnya ditegaskan beberapa Pokok Agraria adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang pokok Agraria (UUPA) sebagai sumber hukum pertanahan nasional perlu dilaksanakan secara konsekuen, adil dan merata diseluruh wilayah kawasan tanah air di Indonesia.
2. Untuk melaksanakan UUPA secara konsekuen, adil dan merata diseluruh kawasan tanah air Indonesia sesuai dengan ketentuan pembangunan nasional, maka peraturan perundangan yang

---

<sup>87</sup> Arieff s, *UUPA : Beberapa Hukum Agraria dan Hukum Tanah serta Penjelasmannya*, (PT. Pustaka tinta Mas).

merupakan ketentuan-ketentuan pelaksanaan UUPA itu serta landasan kebijaksanaan bagi aparat pelaksana dan masyarakat, maupun kebijaksanaan para pelaksana, yang kadang-kadang bertentangan dengan peraturan perundangan itu perlu ditinjau kembali.<sup>88</sup>

Jadi kesimpulannya ada empat masalah pokok yang perlu mendapat perhatian semua pihak yang terlibat dan dilibatkan serta yang bertanggung jawab dalam melaksanakan UUPA sesuai dengan jiwanya dan tuntunan Negara hukum Indonesia dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional, masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Keempat pokok permasalahan itu adalah “kepastian hukum dan sertifikat tanah, Hak ulayat, pencabutan hak atas tanah dan pembebasan tanah, serta *landreform*. Dalam rangka pembangunan pertanian di pedesaan.

### **C. Sumber Hukum Tanah Nasional**

Sumber-sumber formal hukum tanah nasional, berupa norma-norma hukum yang berbentuk tertulis dan tidak tertulis, dalam jenjang tata susunan atau hierarki, sebagai berikut:

1. Sumber-sumber hukum yang tertulis:
  - a. Undang-undang dasar 1945, khususnya pasal 33 ayat 3.
  - b. Undang-undang pokok Agraria (UU no.5 tahun 1960).

---

<sup>88</sup> Boedi Harsono, *Hukum*, hlm. 205.

- c. Peraturan-peraturan pelaksana UUPA.
  - d. Peraturan-peraturan yang bukan pelaksanaan UUPA, yang dikeluarkan sesudah tanggal 24 september 1960 karena sesuatu masalah perlu diatur (misalnya: undang-undang 51/Prp/1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya).
  - e. Peraturan-peraturan lama yang untuk sementara masih berlaku berdasarkan ketentuan pasal-pasal peralihan.
2. Sumber-sumber hukum yang tidak tertulis:
    - a. Norma-norma hukum adat.
    - b. Hukum kebiasaan baru, termasuk yurisprudensi dan praktik administrasi.<sup>89</sup>

Jadi hukum tanah terdiri atas ketentuan-ketentuan hukum yang tertulis dan yang tidak tertulis, di mana kesemua itu mempunyai objek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak atas penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum sebagai hubungan-hubungan hukum yang kongkret, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dapat dipelajari secara sistematis, sehingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.

Oleh karena itu hukum tanah merupakan suatu bidang hukum yang mandiri dan sebagai cabang hukum yang mandiri mempunyai tempat tersendiri dalam tata hukum Nasional.

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, hlm. 235.

#### **D. Deskripsi Pasal 27 Undang-Undang NO. 5 Tahun 1960**

##### **1. Hapusnya Hak Milik**

Ketentuan yang mengatur mengenai hapusnya Hak Milik ini dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 27 Hak milik hapus bila :

- a. Tanahnya jatuh kepada Negara :
  - 1) Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
  - 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
  - 3) Karena ditelantarkan;
  - 4) Karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2.
- b. Tanahnya musnah.

##### **2. Tanahnya Jatuh Kepada Negara**

- a. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 yang menentukan:

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

Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi dengan syarat-syarat, demi kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta

kepentingan bersama dari rakyat hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Pencabutan hak milik atas tanah baru dapat dilaksanakan apabila pelaksanaannya dilakukan menurut cara yang diatur dalam UU No.20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya, sehingga tanah hak milik tersebut menjadi tanah negara.

- b. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.

Suatu hak atas tanah hapus apabila dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak atas tanah tersebut. Pelepasan ini menyebabkan tanah tersebut menjadi tanah Negara.

- c. Karena diterlantarkan

Penelantaran tanah dapat menyebabkan hapusnya suatu hak atas tanah karena tidak digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan hak atas tanah tersebut. Adapun mekanisme penghapusan tanah yang diterlantarkan diatur lebih lanjut dalam PP No. 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Oleh karena itu, hak milik atas tanah tersebut menjadi tanah negara.

- d. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).

Pasal 21 ayat (3) menentukan bahwa:

Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa



wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Pasal 21 ayat (3) UUPA mengatur mengenai hapusnya hak milik yang disebabkan karena pemegang hak milik tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak yang bersangkutan, misalnya jika terjadi perkawinan campur pemegang hak milik lalai untuk melepaskan atau memindahkannya dalam waktu yang ditentukan, maka tanah tersebut akan menjadi tanah negara.<sup>90</sup>

Berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA menentukan bahwa:

Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung dan tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 334.

Pemerintah termasuk dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Pemindahan hak milik atas tanah kepada pihak lain yang tidak memenuhi syarat sebagai subyeknya, dilarang oleh Pasal 26 ayat (2) UUPA. Apabila larangan ini dilanggar, hak milik yang bersangkutan menjadi hapus dan tanah yang bersangkutan karena hukum jatuh kepada negara.<sup>91</sup>

### 3. Tanahnya Musnah

Istilah musnah dalam hal ini dipahami dalam pengertian yuridis, yaitu secara fisik tanah tersebut tidak dapat dipergunakan secara layak sesuai dengan isi/kewenangan haknya. Contohnya tanah yang hilang terkikis erosi sungai maupun pantai. Meskipun secara fisik bidang tanah tersebut masih dapat ditemukan, akan tetapi karena sudah tidak dapat mendukung penggunaannya secara layak, maka haknya hapus menjadi tanah negara.

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm. 337.

## **BAB IV**

### **ANALISIS TERHADAP HAPUSNYA HAK MILIK TANAH**

#### **A. Analisis Konsep Hukum Agraria Nasional Tentang Hapusnya Hak Milik Tanah Dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Menurut Pasal 15 UUPA, memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah. Ketentuan ini berkonsekuensi, mewajibkan setiap subjek hak atas tanah dan pihak yang mempunyai hubungan dengan tanah memanfaatkan tanah secara bertanggungjawab. Pelanggaran terhadap ketentuan ini merupakan perbuatan menelantarkan tanah yang berakibat hapusnya hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dimiliki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, 34, 40 UUPA.<sup>92</sup>

Mengingat persediaan tanah semakin terbatas, sementara kebutuhan tanah untuk pembangunan semakin meningkat, maka tanah harus dimanfaatkan secara efisien, optimal dan dijaga kelestariannya.

Kenyataannya, semakin terbatasnya tanah untuk pembangunan, banyak tanah-tanah yang ditelantarkan, baik tanah

---

<sup>92</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 8.

pedesaan maupun tanah-tanah perkotaan. Untuk tanah-tanah pertanian ini dalam Pasal 10 UUPA dinyatakan: “Setiap orang badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Pelaksanaan dari ketentuan tersebut lebih lanjut akan diatur dengan peraturan perundang-undangan”.

Ketentuan yang mengatur mengenai hapusnya Hak Milik ini dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut:

1. Hapusnya Hak Milik karena Pencabutan Hak

Hapusnya hak milik karena adanya pencabutan hak, menurut ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria, menyatakan sebagai berikut:

Pasal 18: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”.

Ketentuan Pasal 18 UUPA ini selanjutnya dilaksanakan dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya. Dalam rumusan Pasal 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dikatakan bahwa:

Pasal 1 : “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat,

demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”.

Selanjutnya dalam rumusan Pasal 2 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dikatakan lebih lanjut bahwa: Pasal 2

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

Dengan demikian jelaslah bahwa pencabutan hak atas tanah harus didasarkan pada suatu rencana peruntukan dan penampungan pihak-pihak yang dicabut haknya tersebut. Dalam hal ini, terjadi perselisihan mengenai penetapan yang berhubungan dengan pencabutan hak atas tanah tersebut, ketentuan Pasal 8 hingga pasal 10 Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 menentukan bahwa: Pasal 8

- a. Jika yang berhak atas tanah dan/atau benda-benda yang haknya dicabut itu tidak tersedia menerima ganti-kerugian sebagai yang ditetapkan dalam surat keputusan Presiden tersebut pada pasal 5 dan 6, karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi, yang daerah kekuasaan-nya meliputi tempat letak tanah dan/atau benda tersebut, agar pengadilan itulah yang menetapkan jumlah ganti-kerugiannya. Pengadilan Tinggi memutus soal tersebut dalam tingkat pertama dan terakhir.
- b. Acara tentang penetapan ganti-kerugian oleh Pengadilan Tinggi sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- c. Sengketa tersebut pada ayat (1) pasal ini dan sengketa-sengketa lainnya mengenai tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaannya.
- d. Ketentuan dalam ayat (1) dan (2) ini berlaku pula, jika yang bersangkutan tidak menyetujui jumlah ganti-kerugian, yang dimaksudkan dalam Pasal 6 ayat (3).

Pasal 9: “Setelah ditetapkannya surat keputusan pencabutan hak tersebut pada Pasal 5 dan 6 dan setelah dilakukannya pembayaran ganti-kerugian kepada yang berhak, maka tanah yang haknya dicabut itu menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, untuk segera diberikan kepada yang berkepentingan dengan suatu hak yang sesuai”.

Pasal 10: “Jika di dalam penyelesaian persoalan tersebut di atas dapat dicapai persetujuan jual-beli atau tukar-menukar, maka penyelesaian dengan jalan itulah yang ditempuh, walaupun sudah ada surat keputusan pencabutan hak”.

Dengan diberikannya mekanisme tersebut, maka diharapkan agar pencabutan hak yang dilakukan tidak

merugikan kepentingan dari pihak-pihak tertentu, khususnya mereka yang hak atas tanahnya dicabut.

## 2. Hapusnya Hak Milik karena Penyerahan Sukarela

Penyerahan sukarela ini menurut Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 sengaja dibuat untuk kepentingan Negara, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 3 hingga Pasal 5 Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum tersebut dinyatakan lebih lanjut:

Pasal 3: Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Pasal 4:

- a. Pengadaan dan rencana pemenuhan kebutuhan tanah yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila penetapan rencana pembangunan untuk kepentingan umum tersebut sesuai dengan dan berdasar pada Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan terlebih dahulu.
- b. Bagi Daerah yang belum menetapkan Rencana Umum Tata Ruang, pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada.

Pasal 5: Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Keputusan Presiden ini dibatasi untuk:

- a. Kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari

keuntungan, dalam bidang-bidang antara lain sebagai berikut :

- 1) Jalan umum, saluran pembangunan air;
  - 2) Waduk, bendungan dan bangunan pengairan lainnya termasuk saluran irigasi;
  - 3) Rumah Sakit Umum dan Pusat-pusat kesehatan Masyarakat;
  - 4) Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
  - 5) Peribadatan;
  - 6) Pendidikan atau sekolahan;
  - 7) Pasar Umum atau Pasar INPRES;
  - 8) Fasilitas pemakaman umum;
  - 9) Fasilitas keselamatan umum seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana.
  - 10) Pos dan telekomunikasi;
  - 11) Sarana olahraga;
  - 12) Stasiun penyiaran radio, televisi beserta sarana pendukungnya;
  - 13) Kantor Pemerintah;
  - 14) Fasilitas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
- b. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain yang dimaksud dalam angka 1 yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

### 3. Hapusnya Hak Milik karena Ditelantarkan

Dalam penjelasan pasalnya disebutkan bahwa tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat daripada tujuan daripada haknya. Dimana terhadap penjelasan pasal ini tidak ada ukuran pasti penggunaan yang sesuai dengan keadaannya atau sifat pemberian haknya. Tidak ada ukuran secara jelas bagaimana



bentuk penggunaan tanah hak milik yang tidak sesuai dengan keadaan atau sifat pemberian haknya.

Selain ketentuan Pasal 27 UUPA di atas, sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan umum bahwa salah satu alasan yang mengakibatkan suatu tanah dapat dikategorikan tanah terlantar yakni diakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap kewajiban yang dilakukan oleh pemegang hak milik. Dalam UUPA disebutkan berbagai kewajiban-kewajiban yang harus diperhatikan oleh pemegang hak milik. Pada Pasal 6 disebutkan bahwa: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Yang dalam penjelasan umum UUPA pada bagian II angka 4 dijelaskan 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 masyarakat dan Negara.

Kemudian Pasal 7 UUPA diatur bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Yang dalam penjelasan pasalnya diatur bahwa asas yang menegaskan dilarangnya "*groot-grondbezit*" sebagai yang telah

diuraikan dalam penjelasan Umum (II angka 7). Pada bagian II angka 7 penjelasan umum UUPA dijelaskan bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum. Kemudian Pasal 15 Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakan adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah. Dalam penjelasan pasalnya diatur bahwa tanah wajib dipelihara dengan baik, yaitu dipelihara menurut cara-cara yang lazim dikerjakan di daerah yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk-petunjuk dari jawatan-jawatan yang bersangkutan.

Berdasarkan hal di atas, dapat dilihat bahwa kriteria suatu tanah hak milik dikatakan terjadi penelantaran berdasarkan UUPA adalah ketika:

- a. Tanah dengan sengaja tidak digunakan sesuai dengan keadaannya;
- b. Digunakan tidak sesuai dengan sifat daripada tujuan daripada haknya.
- c. Terjadi pelanggaran terhadap kewajiban yang dilakukan oleh pemegang hak milik. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 6, 7 dan pasal 15 UUPA.

Pengaturan mengenai tanah yang terlantar dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar tersebut mengatur mengenai kriteria tanah terlantar, yang di dalamnya meliputi Tanah Hak Milik, dengan rumusan sebagai berikut:

Pasal 3: 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.

Pasal 4: Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut.

Selanjutnya atas bidang tanah yang dinyatakan terlantar tersebut, ketentuan Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penerbitan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar memberikan sanksi berupa tindakan yang dapat diambil terhadap tanah terlantar tersebut. Pasal 15:

- a. Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
- b. Kepada bekas pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis yang ada telah dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut yang jumlahnya ditetapkan oleh Menteri.
- c. Dalam hal pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut telah mengeluarkan biaya untuk membuat prasarana fisik atau bangunan di atas tanah yang dinyatakan terlantar, maka jumlah yang telah dikeluarkan tersebut diperhatikan dalam penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- d. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibebankan pada pihak yang oleh Menteri ditetapkan sebagai pemegang hak yang baru atas tanah tersebut.

Seperti dapat dibaca rumusan Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penerbitan dan Pendaayagunaan Tanah Terlantar, khususnya ketentuan ayat (4)-nya, cenderung akan melahirkan penyelendupan hukum. Dalam hal ini, dengan alasan suatu bidang tanah yang telah ditelantarkan, pihak-pihak tertentu yang berkepentingan

dimungkinkan untuk memperoleh bidang tanah yang dikehendakinya tersebut dengan harga yang murah.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, dianggap tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sehingga perlu dilakukan penggantian. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 dimaksudkan sebagai pelaksana teknis UUPA sebagaimana diamanatkan pasal 27, 34, dan Pasal 40 UUPA yang menggariskan bahwa hak atas tanah hapus antara lain karena diterlantarkan.<sup>93</sup>

Sebagai peraturan pelaksana terhadap UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 diharapkan dapat memberikan kriteria tegas terkait penelantaran tanah hak milik. Akan tetapi berdasarkan analisa penulis, bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 juga tidak memberikan kriteria tegas terkait penelantaran tanah hak milik.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 hanya menjelaskan mengenai obyek penertiban tanah terlantar yang salah satunya adalah hak milik sebagaimana pasal 2 yang mengatur:

Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha,

---

<sup>93</sup> Lihat Poin Menimbang Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

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 dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Yang dalam penjelasan pasalnya disebutkan bahwa:

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 pemberian hak, surat keputusan pelepasan kawasan hutan, dan/atau dalam izin/keputusan/surat lainnya dari pejabat yang berwenang.

Dari hal di atas, terlihat bahwa selain karena dengan sengaja tidak menggunakan hak milik sesuai dengan keadaannya atau sifat daripada tujuan daripada haknya. Penelantaran tanah juga terjadi ketika tanah tidak didaftarkan (disertifikatkan), tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan atau ketentuan yang ditetapkan dalam izin lokasi, surat pemberian hak, surat keputusan pelepasan kawasan hutan, dan/atau dalam izin/keputusan/surat lainnya dari pejabat yang berwenang.

Pada Pasal 3 PP ini diatur bahwa: Tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 adalah:

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

Yang dalam penjelasan pasalnya dijelaskan:

Yang dimaksud dengan “tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya” dalam ketentuan ini adalah karena Pemegang Hak Perseorangan dimaksud tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Dari ketentuan ini dapat dilihat bahwa terhadap tanah hak milik yang kemudian pengelolaannya tidak maksimal dikarenakan keterbatasan biaya maka tidak dikategorikan tanah terlantar. Berdasarkan hal ini penulis menarik kriteria tanah terlantar berdasarkan PP ini secara umum adalah:

- a. Tanah dengan sengaja tidak digunakan sesuai dengan keadaannya;
- b. Digunakan tidak sesuai dengan sifat daripada tujuan daripada haknya;
- c. Apabila tanahnya tidak diusahakan atau tidak dipergunakan (pengecualian terhadap kriteria ini ketika pengusahaannya dimaksudkan tidak dengan secara sengaja melainkan tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya);

- d. Tidak didaftarkan (disertifikatkan), tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan ketentuan yang ditetapkan dalam izin lokasi surat pemberian hak, surat keputusan pelepasan kawasan hutan, dan /atau dalam izin/ keputusan/ surat lainnya dari pejabat yang berwenang.

Sebagaimana amanat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar pada pasal 14 yang mengatur bahwa: “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar diatur dalam peraturan Kepala”. Dalam hal ini Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional. Oleh karenanya Kepala Badan Pertanahan Nasional Mengeluarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar sebagai aturan teknis Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010.

Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, dalam hal ini memberikan kriteria penelantaran tanah hak milik pada pokoknya hampir sama dengan UUPA dan PP no 10 tahun 2010, Peraturan kepala BPN ini juga tidak memberikan kriteria tegas terkait penelantaran tanah hak milik. Pada Ketentuan Umum Peraturan Kepala BPN ini dijelaskan bahwa tanah terlantar secara umum yakni pada pasal 1 ayat 6 diatur:

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 digunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Yang kemudian pada pasal 1 ayat 5 dijelaskan:

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.

Selain ketentuan pasal di atas dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 ini pada Pasal 1 bagian 8 juga dijelaskan pihak yang berwenang menetapkan suatu tanah dikategorikan tanah terlantar yakni: penetapan tanah terlantar adalah keputusan yang ditetapkan oleh kepala terhadap tanah yang terindikasikan tanah terlantar menjadi tanah terlantar. Sehingga secara umum tidak ada satupun pasal yang menyebutkan secara pasti kapan suatu tanah dapat dinilai bahwa telah terjadi tindakan penelantaran terhadapnya. Akan tetapi jika ketentuan pasal ini, disistematisir maka dapat ditemukan unsur-unsur kriteria yakni: terhadap hak milik ini tidak diusahakan, tidak digunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

4. Hapusnya Hak Milik karena Dikuasai atau Dialihkan kepada Subjek Hukum yang Tidak Berhak Memangku Kedudukan Hak Milik Atas Tanah

Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria menentukan bahwa:

Pasal 21 ayat (3) : Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Pasal 26 ayat (2) : Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat 2, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Ketentuan tersebut pada dasarnya merupakan pelaksanaan dari rumusan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa hanya warga negara

Indonesia tunggal saja yang dapat memperoleh Hak Milik Atas tanah.

#### 5. Hapusnya Hak Milik Karena Kemusnahannya Tanah

Jika kita kembali kepada pengertian dasar hukum hak atas tanah, dan khususnya Hak Milik Atas Tanah, maka sangat jelaslah bahwa pada dasarnya hak-hak atas tanah tersebut, termasuk Hak Milik Atas Tanah bersumber pada keberadaan atau eksistensi dari suatu bidang tanah tertentu. Dengan musnahnya bidang tanah yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh negara, maka demi hukum hak atas tanah tersebut, termasuk Hak Milik Atas tanah menjadi hapus.

Berdasarkan analisis di atas, penulis lebih menekankan pada Hapusnya Hak Milik karena ditelantarkan. Secara umum kriteria penelantaran tanah hak milik yang ada dalam peraturan perundang-undangan secara umum hampir sama yakni adanya tindakan secara sengaja menelantarkan tanah hak milik dengan secara sengaja tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau digunakan tidak sesuai dengan sifat daripada tujuan daripada haknya. Atau terjadi pelanggaran terhadap kewajiban yang dilakukan oleh pemegang hak milik. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 15 UUPA.

Sehingga kriteria penelantaran tanah hak milik berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

1. Harus ada perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.

Dalam penjelasan Pasal 27 UUPA menyatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah terlantar adalah kalau hak atas tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya. Hal yang sama juga terdapat dalam penjelasan Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010 dan Pasal 1 Angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2010 bahwa unsur yang terpenting adalah harus dapat dibuktikan bahwa pemegang hak telah dengan sengaja telah menelantarkan tanah miliknya. Sengaja dapat ditafsirkan sebagai keadaan mampu dari segi ekonomi pemegang hak untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan hak atas tanahnya sesuai dengan kewajibannya namun tanah tersebut tidak dirawat dan dibiarkan menjadi semak belukar oleh pemegang hak. Selain itu pemegang hak tidak melaksanakan kewajibannya misalkan tidak membayarkan pajak bumi dan bangunan atas tanah tersebut. Apabila pemegang hak memang tidak dengan sengaja menelantarkan tanahnya karena ketidakmampuan secara ekonomi, maka tanah tersebut dapat dikecualikan sebagai tanah terlantar. Hal ini sejalan dengan kriteria dalam hukum adat dan hukum Islam yang memandang penelantaran tanah dengan melihat langsung kondisi fisik tanah tersebut apakah terdapat pengusahaan di atasnya atau tidak.

2. Harus ada perbuatan mengabaikan kewajibannya

Kewajiban-kewajiban itu secara umum dapat dikemukakan sebagai berikut. Pasal 6 UUPA, semua hak atas tanah berfungsi sosial. Artinya terhadap pemegang hak milik tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan, sifat dan tujuan dari hak atas tanah tersebut, sehingga bermanfaat bagi yang mempunyai hak atas tanah maupun bagi masyarakat dan negara. Tidak memelihara tanda-tanda batas, tanah dibiarkan kosong dapat dikategorikan sebagai bentuk penyangkalan terhadap fungsi sosial atau tidak mengindahkan fungsi sosial hak atas tanah. Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara pemerasan. Dengan demikian, terkandung azas bahwa pada dasarnya tiap orang tidak boleh menyerahkan tanahnya dikerjakan orang lain. Terkandung pula azas larangan eksploitasi tanah agar dapat memenuhi pertimbangan keadilan. Berarti ada tanggung jawab setiap orang untuk menjaga produktivitas tanah, sehingga tidak dibenarkan tanah tidak diusahakan secara optimal. Pasal 15 UUPA, memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya

serta mencegah kerusakannya merupakan kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonominya lemah. Azas hukum yang terkandung adalah larangan tidak memelihara tanah, hal tersebut berarti ada kewajiban menambah kesuburan tanah serta mencegah kerusakan tanah. Jadi azas ini mewajibkan setiap orang, badan hukum atau instansi untuk memelihara tanah, menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya. Adapun melaksanakan kewajiban, harus dengan baik dan benar. Hukum menghendaki adanya itikad baik dalam melaksanakan kewajiban antar orang yang mempunyai hubungan dengan tanah di satu pihak (hubungan subjek dan objek hak) demikian juga hubungan antar subjek hak (penerima) dengan subjek (pemberi). Apabila itu diabaikan maka kepada pemegang hak atas tanah dapat diberi sanksi pencabutan hak karena tidak memelihara kesuburan tanah atau tidak menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup. Pasal 19 mengatur bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintahan diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Maka setiap tanah haruslah didaftarkan (disertifikatkan).

3. Harus ada jangka waktu tertentu dimana pemegang hak mengabaikan kewajibannya

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, menyatakan bahwa panitia yang susunan keanggotaannya terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang terindikasi telantar tersebut. Hal ini dilaksanakan terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak ditertibkan Hak Pakai, Hak Pengelolaan tersebut; atau sejak berakhirnya izin/ keputusan/ surat dasar penguasaan atas tanah dari Pejabat yang berwenang.

Dari ketiga kriteria di atas ini belum terdapat batasan waktu kapan suatu tanah dikategorikan tanah terlantar dan tidak ada penjelasan pasti bagaimana bentuk pengusahaan, penggunaan serta pemanfaatan suatu tanah hak milik sehingga tidak dikategorikan tanah terlantar. Sehingga menurut penulis perlu dibuat sebuah peraturan baru yang memuat batasan waktu pasti dan bentuk pengusahaan, penggunaan serta pemanfaatan suatu tanah hak milik sehingga tidak dapat dikategorikan tanah terlantar. Sebab, tanpa adanya batasan waktu yang pasti dan kejelasan bentuk pengusahaan, penggunaan serta pemanfaatan suatu tanah hak milik akan menjadikan aturan ini menjadi tidak jelas.

Peraturan sebagaimana penulis maksudkan dapat dibuat dalam bentuk Undang-Undang Khusus Hak Milik. Hal ini sejalan dengan amanat dalam Pasal 50 ayat 1 UUPA yang mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan Undang-Undang. Dengan hadirnya undang-undang khusus hak milik maka penegakan penelantaran tanah hak milik akan dengan mudah dilakukan. Sehingga potensi keuntungan yang didapatkan negara dari hasil optimalisasi penertiban tanah terlantar dengan alas hak milik dapat dioptimalkan.

Pelaksanaan setiap produk hukum seperti UUPA, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Pemerintah harus berdasarkan dan bersumber kepada aturan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat dipertanggungjawabkan pada ketentuan UUD 1945. Dalam kedudukan UUD 1945 sebagai norma hukum yang menempati kedudukan tertinggi, ia juga mempunyai fungsi kontrol, yaitu apakah setiap undang-undang, termasuk UUPA, sebagai produk hukum yang lebih rendah sesuai atau tidak dengan ketentuan UUD 1945.

Ditinjau dari perspektif Hukum Tata Negara, baik dari sudut tata cara pembentukannya, maupun dari sudut materi yang diaturnya yang melaksanakan lebih lanjut ketentuan hukum yang lebih tinggi, maka tidak ada alasan untuk meragukan keabsahannya sebagai undang-undang organik (pasal 5 jo pasal 20 jo pasal 33 UUD 1945).

Dari segi filosofis, terbukti bahwa setelah Bangsa Indonesia kembali kepada UUD 1945 pada tahun 1959, maka UUPA adalah



undang-undang pokok pertama yang dibentuk, dan di dalam konsiderannya dengan tegas disebutkan bahwa Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan sila-sila dari Pancasila. Dari uraian di muka telah tampak pengejawantahan dari Pancasila tersebut yang dituangkan dalam pasal-pasal nya, yaitu pasal 1, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, dan 49 UUPA.

Adapun UUPA sebagai pelaksanaan dari pasal 33 UUD 1945 adalah suatu hal yang sudah semestinya, karena pasal 33 ini terutama ayat (3) nya merupakan dasar hukum yang utama dari Hukum Tanah (Hukum Agraria). Penjelasan pasal 33 UUD 1945 tersebut menyebutkan sebagai berikut:

“Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang.”

Teranglah dari Penjelasan itu bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu meletakkan kewajiban kepada Negara untuk sebagai yang dikatakan UUPA “mengatur pemilikan dan

memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan lebih lanjut dari pasal 33 (3) UUD 1945 dirumuskan dalam pasal 2 UUPA, di mana dalam pasal 2 (1) UUPA dinyatakan bahwa:

“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 di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Dalam Memori Penjelasan, ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar nasional hukum agraria yang baru. Hak menguasai dari Negara itu tidak saja didasarkan atas ketentuan pasal 1 dimana Negara dianggap sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sebagai alat bangsa, tetapi dicarikan juga dasar hukumnya pada ketentuan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar. Isi pasal tersebut telah kita ketahui di atas.

Dengan demikian maka pasal 2 UUPA memberikan sekaligus suatu tafsiran resmi interpretasi otentik mengenai arti perkataan “dikuasai” yang dipergunakan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar itu. Sebelum UUPA, ada sementara orang yang menafsirkan perkataan “dikuasai” itu sebagai “dimiliki”, tetapi UUPA dengan tegas menyatakan bahwa perkataan tersebut bukan berarti dimiliki. Bahkan pengertian domein Negara dihapuskan oleh

UUPA. “Asas domein” ... tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru, demikian disebutkan dalam Memori Penjelasan angka II/2.<sup>94</sup>

Memori Penjelasan angka II/2 menegaskan, bahwa perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, yang sebelumnya disebut sebagai Badan Penguasa pada tingkatan tertinggi untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi dan lain-lainnya itu (dengan kata lain, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi dan lain-lainnya itu);
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Segala sesuatu itu tentunya termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).

---

<sup>94</sup> Arie S. Hutagalung, “Konsistensi Dan Korelasi Antara UUD 1945 Dan UUPA 1960”, *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9 No.1 April 2004, hlm. 22.

Penegasan mengenai arti perkataan “dikuasai” dinyatakan dalam pasal 2 ayat 2.<sup>95</sup>

## **B. Analisis Hukum Islam Terhadap Hapusnya Hak Milik Tanah Dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Tanah merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam aspek kehidupan manusia dan ketentuan dasar mengenai tanah di Indonesia telah tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat dengan UUPA, dan dalam Pasal 1 ayat (1) menyebutkan: Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.<sup>96</sup> Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi.<sup>97</sup>

Tanah adalah sumber perekonomian yang asli atau dengan kata lain merupakan sumber produksi yang dari masa-kemasa produksinya menjadi lanjutan hidup dan kehidupan manusia.

---

<sup>95</sup> Memori Penjelasan atas Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria angka II/2

<sup>96</sup> Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

<sup>97</sup> Urip Santoso, *Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 10.

Definisi tanah secara mendasar dikelompokkan dalam tiga definisi, yaitu:<sup>98</sup>

1. Menurut ahli geologi (berdasarkan pendekatan Geologis) Tanah didefinisikan sebagai lapisan permukaan bumi yang berasal dari bebatuan yang telah mengalami serangkaian pelapukan oleh gaya-gaya alam, sehingga membentuk regolit (lapisan partikel halus).
2. Menurut ahli ilmu alam murni (berdasarkan pendekatan Pedologi) Tanah didefinisikan sebagai bahan padat (baik berupa mineral maupun organik) yang terletak dipermukaan bumi, yang telah dan sedang serta terus mengalami perubahan yang dipengaruhi oleh faktor-faktor: bahan induk, iklim, organisme, topografi, dan waktu.
3. Menurut ahli pertanian (berdasarkan pendekatan Edaphologi) Tanah didefinisikan sebagai media tempat tumbuh tanaman.

Syariat Islam menetapkan bahwa hak kepemilikan akan hilang jika tanah itu ditelantarkan tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikan kepada orang lain yang mampu mengolahnya.<sup>99</sup>

Umar bin Khatthab pernah berkata, “Orang yang membuat batas pada tanah (*muhtajir*) tak berhak lagi atas tanah itu setelah tiga

---

<sup>98</sup> Abdul Madjid. MS, *Dasar- Dasar Ilmu Tanah*, (Palembang, 2007), hlm. 27.

<sup>99</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *Muqaddimah ad-Dustur aw al-Asbab al-Mujibah Lahu*, Jilid I, (Beirut: Darul Ummah, 2009), Cet. II, hlm. 136.

tahun ditelantarkan.” Umar pun melaksanakan ketentuan ini dengan menarik tanah pertanian milik Bilal bin Al-Harits Al-Muzni yang ditelantarkan tiga tahun. Para sahabat menyetujuinya sehingga menjadi Ijma’ Sahabat (keepakatan para sahabat Nabi SAW) dalam masalah ini.<sup>100</sup>

Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati (*mawat*) yang dimiliki dengan cara *tahjir* (pembuatan batas) saja, namun juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain atas dasar Qiyas. Misalnya, yang dimiliki melalui jual beli, waris, hibah, dan lain-lain. Sebab yang menjadi alasan hukum (*illat, ratio legis*) dari pencabutan hak milik bukanlah cara-cara memilikinya, melainkan penelantaran selama tiga tahun (*ta'thil al-ardh*).<sup>101</sup>

Sebagaimana pembahasan dalam landasan teori, penertiban tanah mawat dalam sistem hukum Islam dapat pula dilalukan melalui konsep *iqta'* tanah pemerintah. Mengenai hal ini, kalangan *fuqaha* berpendapat: madzhab Hambali telah menetapkan tempo tiga tahun untuk mengusahakannya, yaitu suatu tempo yang sama dengan amalan *tahjir*, jika ternyata orang yang menerima *iqta'* itu gagal *mengihya'kan* tanah itu dalam tempo tersebut, maka haknya atas tanah gugur. Sebaliknya madzhab Syafi'i tidak menetapkan suatu

---

<sup>100</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *Al-Syakhshiyah Al-Islamiyah*, Juz II, (Beirut: Darul Ummah, 2002), hlm. 241.

<sup>101</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *An-Nizham Al-Iqtishadi fi Al-Islam*, (Beirut: Darul Ummah, 1990), Cet. IV, hlm. 139.

jangka waktu tertentu, tetapi semata-mata berdasarkan alasan mengapa tanah itu tidak diusahakan. Sekiranya kegagalan mengusahakan tanah itu ada alasan yang *munasabah*, maka tanah itu masih dikuasai oleh orang yang menerima *iqta'* sehingga sebab itu tidak ada. Sekiranya gagal mengusahakan tanah itu tanpa apa-apa sebab, maka orang yang menerima *iqta'* tanah itu hendaklah segera membuat keputusan mengusahakannya atau melepaskan tanah itu supaya boleh *diiqta'kan* kepada orang yang lebih berhajat. Pendapat ini sama dengan pendapat Madzhab Maliki.<sup>102</sup>

Jadi menurut madzhab Hanafi, dengan *iqta'* tidak berarti menjadi milik bagi penerimanya. *Iqta'* hanya baru menetapkan bagi seseorang hak mengawasi dan membatasi tanah itu untuk kemudian dihidupkan dan dipelihara selama tiga tahun, setelah menghidupkannya selama tiga tahun berturut-turut maka yang bersangkutan menjadi pemiliknya. Sedangkan madzhab Syafi'i masih menggantungkan pada faktor-faktor penyebab kegagalan penerima *iqta'* dalam mengusahakan tanah yang bersangkutan.

Ahli fiqh Islam sependapat dalam menentukan hak milik atas *tahjiir*, dimana mereka memutuskan bahwa orang yang melakukan berhak memiliki tanah itu dan berhak juga melarang orang lain menguasai tanah yang bersangkutan. Prinsip ini didasarkan atas hadits Rasulullah SAW, artinya Barang siapa yang

---

<sup>102</sup> Ridzuan Awang, *Undang-Undang Tanah Dalam Islam Pendekatan Perbandingan*, (Kementerian Pendidikan Malaysia Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Bahasa dan Pustaka, 2004), hlm. 210-211.

memagari pagar di atas tanah mawat maka tanah itu menjadi miliknya.

Rasulullah menetapkan masa *tahjir* itu selama tiga tahun. Artinya selepas masa tiga tahun, jika tanah tidak diusahakan juga, maka tanah itu bukan lagi menjadi miliknya. Hal ini disarkan atas Hadits Abu Ubaid dari Thawwus, Rasulullah bersabda, “tanah-tanah tua yang pernah ditinggali manusia menjadi milik Allah dan Rasul-Nya. Kemudian untuk kalian sesudah itu. Siapa orang yang menyuburkan tanah yang tandus, maka tanah itu menjadi miliknya dan tidak ada hak lagi bagi orang yang nengabaikan tanah itu lebih tiga tahun”.<sup>103</sup>

Demikian juga, Khalifah Umar bin Khattab r.a di masa pemerintahannya mempraktekkan *tahjiir* dengan masa tiga tahun, seperti disebutkan Sayyid Sabiq:

من أمسك أرضاً وعلمها بعلم أو أحاطها بجائط، ثم لم يعمرها بعمل، سقط حقه بعد ثلاث سنين. عن سالم بن عبد الله أن عمر بن الخطاب، رضي الله عنه، قال على المنبر: من أحيا أرضاً ميتة فهي له، وليس لمحتجر حق بعد ثلاث سنين، وذلك أن رجالاً كانوا يحتجرون من الأرض ما لا يعملون

104

*Orang yang telah menguasai tanah dan dia memberi tanda dengan satu tanda atau memagarinya dengan pagar, kemudian tidak mengarapnya menjadi produktif, haknya menjadi gugur setelah keadaan itu berlangsung selama tiga tahun. Dari Salim bin Abdullah, bahwa Umar bin Khattab r.a berpidato di atas mimbar, ”Siapa*

---

<sup>103</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah*, Jilid 3, (Kairo: Dar al-Fath Lil I’lamil Arabi, 1990), hlm. 275.

<sup>104</sup> *Ibid.*



*yang menyuburkan tanah yang tandus, maka tanah itu menjadi miliknya. Bagi yang mengabaikannya selama lebih dari tiga tahun, tanah itu bukan lagi menjadi haknya. Karena banyak orang yang mengabaikan tanah yang telah dikuasai tanpa mereka mengerjakannya.*

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah dipahami konsepsi hukum Islam dalam mengatasi tanah *mawat*, yaitu dengan didasarkan jangka waktu lamanya tanah tersebut ditelantarkan yaitu dengan batas toleransi selama tiga tahun. Setelah jangka waktu tiga tahun tanah yang ditelantarkan tidak juga digarap, maka *iqta'* haknya atas tanah menjadi gugur dan Negara berwenang mengambil kembali tanah tersebut sebagai tindakan penertiban, dan selanjutnya tanah didistribusikan kepada orang lain.

Tanah terlantar (kosong) terdapat dalam 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, Pasal-pasal mengenai tanah terlantar ini tidak dengan serta merta dapat dilaksanakan, sebab pasal tersebut di atas belum diterbitkan, akibatnya larangan penelantaran tanah tidak efektif, sehingga tindakan penelantaran tanah semakin meluas dan tak terkontrol.

Kondisi tersebut menyadarkan Pemerintah untuk segera bertindak, maka pada Tahun 1998 (kurang lebih 30 Tahun kemudian), Pemerintah menerbitkan tata cara penyelesaian Tanah Terlantar melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 36/1998, akan

tetapi dalam prakteknya penerapan PP ini kurang kondusif, sehingga berdasarkan tuntutan dinamika pembangunan, Pemerintah kembali meninjau dan membaharui PP No. 36/1998 dengan PP No. 11/2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.<sup>105</sup>

Hukum Islam merupakan salah satu sumber hukum nasional Indonesia yang memiliki pula pengaturan mengenai tanah terlantar. Adanya pengaturan masalah tanah terlantar dalam hukum Islam, dimaksudkan untuk mendukung teraplikasinya dasar filosofis tanah dalam ajaran hukum Islam yang menyatakan:

Bahwa tanah hanya diwariskan kepada hamba-hamba Tuhan yang saleh. Kesalehan menjadi kata kunci bagi orang yang memberi amanah Tuhan untuk memiliki tanah. Salah satu tugas utama manusia dimuka bumi ini ialah membudidayakan bumi ini untuk sebesar-besar kemakmuran umat manusia. Oleh karena itu, masalah pemilikan tanah dan segala yang ada di dalamnya dan yang tumbuh di atasnya pun selalu berkaitan dengan masalah pemanfaatan tanah itu secara maksimal guna kemakmuran manusia dan lingkungannya.

Sebagaimana Firman Allah SWT dalam Q.S. al-Baqarah ayat 29-30:

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ اسْتَوَىٰ إِلَى السَّمَاءِ فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَاوَاتٍ وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٢٩﴾ وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿٣٠﴾<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 124.

<sup>106</sup> Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Surabaya: Fajar Mulya,), hlm. 5-6.

*“Dia-lah Allah, yang menjadikan segala yang ada di bumi untuk kamu dan Dia berkehendak menuju langit, lalu dijadikan-Nya tujuh langit. Dan Dia Maha Mengetahui segala sesuatu (29), 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”.*

Lebih lanjut dalam Firman Allah SWT Q.S Huud ayat 61

وَإِلَىٰ تَمُودَ أَخَاهُمْ صَالِحًا قَالَ يَا قَوْمِ اعْبُدُوا اللَّهَ مَا لَكُمْ مِنِّي عَشِيرَةٌ هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ

الأرضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوهُ ثُمَّ تَوْبُوا إِلَيْهِ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُّجِيبٌ ﴿٦١﴾<sup>107</sup>

*“Dan Kepada Tsamud (kami utus) saudara mereka Saleh. Saleh berkata:” Hai kaumku sembahlah Allah, sekali-kali tidak ada bagimu Tuhan selain Dia. Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurannya karena itu moholah ampunan-Nya. Kemudian bertaubatlah kepada-Nya. Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenalkan (do’a hamba-Nya)”.*

Berdasarkan ayat-ayat di atas dapat diketahui bahwa, setiap orang berhak terhadap semua yang ada di bumi, termasuk tanah mawat untuk dimanfaatkan. Allah menciptakan manusia di bumi dengan tujuan supaya manusia memakmurkan bumi dengan segala

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, hlm. 228.

isinya. Dengan demikian *ihya' al-mawat* merupakan suatu cara yang dilakukan untuk memakmurkan bumi, karena disamping berguna bagi dirinya sendiri (penggarapnya) juga bermanfaat bagi orang lain yang menikmati hasil yang dicapai dari penggarapan tanah itu.

Sebagaimana *al-Qawa'id al-Fiqhiyyah: جلب المصالح و درء المفاسد (Jalbu al-Mashalih wa Dar'u al-Mafasid)* yang berarti: meraih kemaslahatan dan menolak kemafsadatan (kerusakan). Pada dasarnya manusia dalam sehari-hari tidak jauh dengan hal yang masalah dan mafsadat seperti yang dikatakan oleh Izzuddin bin Abdul as-Salam di dalam kitabnya *Qawaidul al-Ahkam fi mushalih al-Anam* mengatakan bahwa seluruh syari'ah itu adalah maslahat, baik dengan cara menolak mafsadat atau dengan meraih maslahat. Kerja manusia itu ada yang membawa kepada kemaslahatan, adapula yang menyebabkan mafsadat. Seluruh maslahat itu diperintahkan oleh syari'ah dan seluruh yang mafsadat dilarang.<sup>108</sup> Seperti halnya tanah mati yang tidak ada penguasaan atau penggarapan dari pemilik tanah selama lebih dari tiga tahun mengakibatkan adanya kemudharatan baik bagi diri sendiri maupun orang lain. Seharusnya pemilik tanah memberikan amanah kepada seseorang untuk mengolahnya agar memberikan maslahat baik diri sendiri maupun orang banyak khususnya mensejahterkan petani.

---

<sup>108</sup> 'Izz al-Din ibn 'Abd al-Salam, *Qawa'id al-Ahkam fi Mashalih al-Anam*, Juz 1, (Kairo: Mathba'ah al-Istiqamah, t.t.), hlm. 9.

Penyertaan nilai-nilai hukum Islam dalam membicarakan masalah pertanahan, implisit tanah terlantar, mempunyai signifikansi yang sangat besar terhadap hukum agraria nasional. Hal ini dikarenakan Dalam Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, bahwa Negara Berdasarkan Atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Selain itu dalam Pasal 1 ayat (2) UU No. 5 tahun 1960 mencantumkan, “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Pengakuan bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan, layak dipahami dengan konsekuensi untuk menghargai hukum-hukum Tuhan yang berkenaan dengan pendayagunaan bumi (tanah), air dan ruang angkasa. Apakah artinya pengakuan akan karunia Tuhan manakala dalam mengelola bumi sebagai anugerah Tuhan tidak memperhatikan hukum-hukum Tuhan. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut menunjukan bahwa bangsa Indonesia, mengkonsepkan, hukum agraria Indonesia bersandar pada religius atau pengakuan atas kehendak Tuhan.

Pasal 5 UUPA mengatur bahwa hukum agraria selain mendasarkan diri pada hukum adat juga harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Sehingga perlu untuk melihat bagaimana kriteria penelantaran tanah hak milik menurut

konsep hukum agama dalam hal ini hukum Islam sebagai unsur yang turut memengaruhi pembentukan suatu aturan hukum.

Ketentuan diatas menyatakan adanya hubungan hukum agama (Islam) dengan hukum agraria. Hubungan dimaksudkan tercermin pada pernyataan bahwa hukum adat yang diberlakukan dalam bidang keagrariaan harus memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Sejalan dengan itu, Boedi Harsono mengungkapkan, “ketentuan Pasal 5 merupakan peringatan kepada Pembuat undang-undang agar dalam membangun hukum tanah nasional jangan mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.<sup>109</sup>

Dari hal di atas terlihat bahwa dalam hukum Islam tidak ada pembidangan hak sebagaimana dalam hukum nasional yang mengenal jenis-jenis hak milik atas tanah. Dalam hukum Islam hak milik atas tanah hanya dikenal secara umum sehingga tidak ada kriteria khusus terkait penelantaran tanah hak milik.<sup>110</sup> Dalam hukum Islam penelantaran tanah hak milik hanya dikenal secara umum dengan sebutan *al-mawat*.

Berdasarkan hal di atas, maka dapat dilihat bahwa *al-mawat* dalam hukum Islam juga merujuk kepada penelantaran tanah hak milik sehingga kriteria penelantaran tanah hak milik dalam hukum

---

<sup>109</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm. 215.

<sup>110</sup> Jenis Jenis Hak dalam UUPA yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Islam hampir sama dengan kriteria dalam hukum adat yakni melihat secara langsung keadaan fisik dari tanah tersebut apakah di atasnya masih ada pengelolaan atau sudah tidak ada dan melihat kondisi tanah apakah masih dalam keadaan produktif (hidup) atau tidak. Meskipun dalam hukum Islam kriteria penelantaran tanah hanya disebutkan secara umum tanpa ada perbedaan jenis hak sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan yang mengenal jenis-jenis hak.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan beberapa hal dari penelitian ini yaitu dapat ditemukan bahwa :

1. Terdapat kriteria tegas mengenai ketentuan hapusnya hak milik tanah dalam pasal 27 UU No. 5 Tahun 1960, yaitu a) Karena pencabutan hak, b) Karena penyerahan sukarela, c) Karena ditelantarkan, d) Karena dikuasai atau dialihkan kepada subjek hukum yang tidak berhak memangku kedudukan hak milik atas tanah, e) Karena kemusnahannya tanah. Namun tidak ada kriteria tegas mengenai penelantaran hak milik atas tanah. Kriteria penelantaran hak milik atas tanah hanya dapat ditemukan dengan mensistemasir unsur-unsur pengertian yang ada. Dimana dengan mensistemasir unsur-unsur pengertian yang ada, kriteria penelantaran hak milik atas tanah menurut peraturan perundang-undangan adalah a) Harus ada perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah, b) Harus ada perbuatan



mengabaikan kewajibannya, c) Harus ada jangka waktu tertentu dimana pemegang hak mengabaikan kewajibannya.

2. Berdasarkan analisis hukum Islam menjelaskan bahwa hak kepemilikan akan hilang jika tanah itu ditelantarkan tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikan kepada orang lain yang mampu mengolahnya. Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati (*mawat*) yang dimiliki dengan cara *tahjir* (pembuatan batas) saja, namun juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain atas dasar Qiyas. Misalnya, yang dimiliki melalui jual beli, waris, hibah, dan lain-lain. Sebab yang menjadi alasan hukum (*illat, ratio legis*) dari pencabutan hak milik bukanlah cara-cara memilikinya, melainkan penelantaran selama tiga tahun (*ta'thil al-ardh*).

## **B. Saran**

Berkaitan dengan permasalahan di atas, maka penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Perlu dibuat aturan khusus terkait hak milik. Bentuk aturan khusus tersebut dalam bentuk Undang-Undang Khusus Hak Milik sebagaimana amanat pasal 50 ayat 1 UUPA yang mengatur ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan Undang-Undang. Dimana dalam aturan tersebut dicantumkan secara tegas terkait kriteria hapusnya hak milik, termasuk batasan pasti waktu untuk menetapkan suatu tanah hak milik sebagai tanah terlantar.
2. Ketika aturan hukum terkait hapusnya hak milik tanah, terutama penelantaran tanah hak milik telah baik. Maka perlu dilakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait keberadaan aturan tersebut. Khususnya kepada aparatur Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang diberi wewenang mengatur terkait Tanah Terlantar dan aparatur pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah setempat.
3. Para akademisi hendaknya mendalami kajian tentang *ihya' al-mawat*. Hal ini sangatlah penting karena minimnya pengetahuan masyarakat terhadap *ihya' al-mawat*, tentunya mengenai tanah

mati yang bisa menyebabkan kesejahteraan masyarakat khususnya petani kurang maksimal. Membantu proses sosialisasi edukasi dengan adanya tinjauan dalam beberapa perspektif hanyalah salah satu dari sekian banyak cara yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Dengan demikian beberapa peraturan tersebut dapat dibuktikan secara ilmiah berdasarkan beberapa alasan yang menjadi landasan hukumnya.

4. Bagi penelitian yang akan datang sebaiknya mengembangkan penelitian ini dengan menambah variabel lain karena masih banyak faktor yang mempengaruhi hapusnya hak milik tanah atau terkait tanah dalam perspektif hukum dan ekonomi Islam khususnya, sehingga pada saat ini akan ada beberapa bentuk perubahan untuk menyempurnakan peraturan tersebut.

### **C. Penutup**

Puji syukur alhamdulillah yang patut dipersembahkan kepada Allah S.W.T. yang dengan karunia dan rahmatnya telah

mendorong penyusun hingga dapat menyelesaikan penelitian yang sederhana ini. Sholawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad S.A.W.

Demikian penyusunan Skripsi sebagai tugas akhir dan syarat untuk memperoleh gelar sarjana Strata Satu (S1) dalam hukum ekonomi syariah ini dibuat. Penyusun memahami bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat banyak sekali kekurangan yang harus dibenahi untuk menuju proses penyesuaian hingga mendekati kesempurnaan. Dalam hubungan ini sangat didasari bahwa tulisan ini dari segi metode dan materinya jauh dari kata sempurna. Namun demikian tiada gading yang tak retak dan ingin memeluk gunung tapi apa daya tangan tak sampai serta tiada usaha besar akan berhasil tanpa diawali dari yang kecil. Untuk itu saran dan kritik konstruktif sangat penyusun harapkan. Harapan kami semoga karya ini dapat bermanfaat bagi penyusun dan para pembaca yang budiman pada umumnya. Terimakasih.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Al-Albani, Syaikh. *Shahihul Jami' as-Shaghir*. No. 5952. Juz. II. Maktabah Syamilah: Darul Islami, tt.
- Al-Asqalani, Ibnu Hajar. *Bulughul Maram Min Adillatil Ahkam*. Indonesia: Al-Hidman 733-852 H.
- \_\_\_\_\_, Ibnu Hajar. *Fathul Baari Syarah Shahih Bukhari*. Jakarta: Pustaka Azimi, 2005.
- Al-Salam, 'Izz al-Din ibn 'Abd. *Qawa'id al-Ahkam fi Mashalih al-Anam*. Juz I. Kairo: Mathba'ah al-Istiqamah, t.t.
- Amiruddin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- An-Nabhani, Taqiyuddin. *Al-Syakhshiyah Al-Islamiyah*. Juz II. Beirut: Darul Ummah, 2002.
- \_\_\_\_\_, Taqiyuddin. *An-Nizham Al-Iqtishadi fi Al-Islam*. Cet. IV. Beirut: Darul Ummah, 1990.
- \_\_\_\_\_, Taqiyuddin. *Muqaddimah ad-Dustur aw al-Asbab al-Mujibah Lahu*. Jilid I. Cet. II. Beirut: Darul Ummah, 2009.
- Arieff s. *UUPA : Beberapa Hukum Agraria dan Hukum Tanah serta Penjelasannya*. PT. Pustaka tinta Mas.
- Ash-Shiddieqy, Muhammad Hasbi. *Koleksi Hadis-Hadis Hukum*. Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 2001.
- Asy-Syafi'i, Imam. *Al-Umm*. Jilid 5, terj. Tk. Ismail Yakup Dahlan Idhamy dan H.M. Zuhri. Cet. II. Jakarta: Faizan, 1992.
- Awang, Ridzuan. *Undang-Undang Tanah Dalam Islam Pendekatan Perbandingan*. Kementerian Pendidikan Malaysia Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Bahasa dan Pustaka, 2004.

- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Creswell, Jhon W. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. terj. Achmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Kedua. Cet. III. Jakarta: Balai Pustaka Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, 1994.
- Fauzi, Noer. *Petani & Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria di Indonesia*. Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, 1999.
- Hamid, Zahri. *Harta dan Milik Dalam Hukum Islam*. Cet. I. Yogyakarta: Bina Usaha, 2005.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- \_\_\_\_\_, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: djambatan, 2005.
- Mangunjaya, Fachruddin M. *Konservasi Alam Dalam Islam*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- MS, Abdul Madjid. *Dasar- Dasar Ilmu Tanah*. Palembang, 2007.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cet.1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Nur, Sri Susyanti. *Bank Tanah*. Makassar: As Publishing, 2010.
- Parlindungan, A.P. *Komentor atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Bandung: Alumni, 1982.

- \_\_\_\_\_. *Pendaftaran Tanah Diindonesia (PP No.24 Tahun 1997) Dilengkapi Dengan PP No.37 Tahun 1998*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2009.
- Razak, Nasruddin. *Dienul Islam*. Bandung: PT. Al-Ma'arif, 1973.
- Sabiq, Sayyid. *Fiqih Sunnah*. Jilid 3. Kairo: Dar al-Fath Lil I'lamil Arabi, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Fiqih Sunnah*. Jilid 12, Terj. oleh Kamaluddin A. Marzuki, Bandung: Al Ma'arif, 2008.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Simarmata, Rikardo. *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. UNDP Regional Centre in Bangkok, 2006.
- Soekamto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soemitro, Roni Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumentri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Suhendi, Hendi. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Suseno, Frans Magnis. *Filsafat sebagai Ilmu Kritis*. Yogyakarta: Kanisius, 1993.
- Sediono MP Tjondronegoro & Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan PT Gramedia, 1984.
- Wignyosoebroto, Soetandyo. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 1994.

## **JURNAL**

- Hasanah, Ulfia. "Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dihubungkan Dengan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah". *Jurnal Ilmu Hukum*, Universitas Riau, Vol. 3. No. 1. 2013.
- Hutagalung, Arie S. "Konsistensi Dan Korelasi Antara UUD 1945 Dan UUPA 1960". *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9 No.1 April 2004.
- Rosmidah. "Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia". *Inovatif*, Universitas Jambi, Vol. 6. No. 2. Maret 2015.
- Van der Kroef, Justus M. "Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa," diterjemahkan dari "*Land Tenure and Social Structure in Rural Java*," *Approaches to Community Development*, volume 25, Bab IX, 1960.

## **PERATURAN**

- Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- KUHPer
- Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar
- Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.
- Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1998 Tentang Penerbitan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada diatasnya
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.



## **SKRIPSI**

Azmi, M. Fakhryan. “Alih Fungsi Hak Kepemilikan Tanah Non Produktif Menjadi Tanah Produktif (Ihyā’ Al-Mawāt) Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif”. *Skripsi*, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta: 2014, tidak dipublikasikan.

Hidayat, Rohmat. “Tinjauan Hukum Islam Terhadap Cara Memperoleh Hak Milik Atas Tanah Menurut Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”. *Skripsi*, IAIN Walisongo, Semarang: 2005, tidak dipublikasikan.

Shofiana, Ahadiyah. “Studi Analisis Terhadap Ihya’ Al-Mawat Dalam Fiqh Madzhab Al-Maliki”. *Skripsi*, IAIN Walisongo, Semarang: 2004, tidak dipublikasikan.

## **DISERTASI**

Ismail, Nurhasan. “Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik”. *Disertasi* Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta: 2006, tidak dipublikasikan.

## **LAIN-LAIN**

Suma, Muhammad Amin. “Pertanahan Dalam Perspektif Agama Islam dan Budaya Muslimin”. *Makalah* Seminar Nasional Pertanahan. Bandung: Ikatan Mahasiswa Geodesi ITB, 1998.

Sumardjono, Maria SW. “Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara”. dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, tanggal 14 Februari 1998 di Yogyakarta.



**KEMENTERIAN AGAMA RI**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGEERI WALISONGO**  
**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

Jl. Prof. Dr. Hamka Kampus III Ngaliyan Telp. 024-7601295 Semarang  
50185

---

---

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### A. Data Pribadi

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama Lengkap : Muhammad An'im Jalal  
Tempat Tanggal Lahir : Semarang, 29 Juli 1996  
Jenis Kelamin : Laki-Laki  
Agama : Islam  
Status : Belum Menikah  
Alamat : Bugen RT 01 RW 03, Tlogosari  
Wetan, Pedurungan, Kota Semarang  
Provinsi Jawa Tengah  
Email : [hunter.anim92@gmail.com](mailto:hunter.anim92@gmail.com)

### B. Riwayat Pendidikan Formal

1. Madrasah Ibtidaiyah (MI) Al-Wathoniyyah 02 Kota Semarang  
(Lulus Tahun 2008)
2. Madrasah Tsanawiyah (MTs) Al-Wathoniyyah Kota Semarang  
(Lulus Tahun 2011)



**KEMENTERIAN AGAMA RI**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGEERI WALISONGO**  
**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

**Jl. Prof. Dr. Hamka Kampus III Ngaliyan Telp. 024-7601295 Semarang  
50185**

---

---

3. Madrasah Aliyah (MA) Al-Wathoniyyah Kota Semarang  
(Lulus Tahun 2014)
4. Mahasiswa S1 jurusan Hukum Ekonomi Syari'ah  
(Muamalah), Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN  
Walisongo Semarang Angkatan 2014.

Demikian daftar riwayat hidup ini penulis buat dengan  
sebenarnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, 10 Juli 2018

Penulis

Muhammad An'im Jalal  
NIM: 1402036086