

## PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 11 TAHUN 2010 TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR

**M. Ali Ghufron**

Konsultan PT Alam Raya Propertindo  
Jalan Raya Sukolilo No 11 Jabung Malang  
Email: ali.ghufron7@gmail.com

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo, serta faktor apa saja yang menjadi kendala dan upaya dalam menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 di Kabupaten Sidoarjo. Penerapan yang didapat dalam penelitian ini adalah dengan: a) inventaris tanah yang terindikasi tanah terlantar melalui informasi yang diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan, dan laporan tertulis dari masyarakat, b) Tahap identifikasi dan penelitian yang dilaksanakan oleh Panitia C yang terdiri dari Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan, c) Tahap peringatan, d) Tahap penetapan tanah terlantar, e) Tahap pendayagunaan tanah terlantar. Faktor yang menjadi kendala adalah: a) kondisi lapangan yang kurang mendukung, b) Jenis hak tanah yang diindikasikan tanah terlantar yang sering ditemui adalah Hak Guna Bangunan. Upaya yang dilakukan adalah: a) meminta perkembangan kemajuan pembangunan, dan b) melaksanakan sosialisasi ke Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

**Kata Kunci:** penerapan, penertiban, pendayagunaan, tanah terlantar

### Abstract

*This research aims to determine how the application of government regulation No. 11 year 2010 on regulating and utilization of displaced land in Sidoarjo district, as well as any factors that become constraints and efforts in implementing government regulation No. 11 year 2010 in Sidoarjo district. The application gained in this study is by: a) Land inventory indicated in displaced land through information obtained from the results of field monitoring by the regional office of BPN, land Office, and written reports of the public, b) The phase of identification and research conducted by the committee consisting of the regional office of BPN, land Office, local government, and agencies related to the allocation of land that has been , c)*

*Warning phase, d) Stage of abandoned land, e) Phase of displaced land utilization. Factors that become constraints are: a) Less supportive field conditions, b) The type of land rights indicated by land that is often encountered is the building rights. The effort is: a) Requesting development progress, and b) Conducting socialization to the land deed official (PPAT).*

**Keywords:** *application, regulating, utilization, abandoned land*

## PENDAHULUAN

Tanah memiliki peranan yang besar dalam dinamika pembangunan. Dalam negara Indonesia, kehidupan rakyatnya terutama perekonomian masih bercorak agraria. Kata agrarian mempunyai arti yang sangat berbeda antara Bahasa yang satu dengan bahasa lainnya. Dalam bahasa Latin kata *agrarian* berasal dari kata *ager* dan *agrarius*. Kata *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* mempunyai arti sama dengan perladangan, persawahan, pertanian. Dalam terminologi bahasa Indonesia, agrarian berarti urusan tanah pertanian, perkebunan, rumah agrarian yang selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian.

Seiring dengan kepadatan penduduk yang semakin bertambah setiap tahunnya, tanah menjadi suatu kebutuhan yang sangat berharga bagi penduduk terutama di perkotaan, sehingga fungsi tanah mengalami pergeseran, yaitu tanah sebagai komoditas perdagangan. Tanah sebagai komoditas perdagangan dalam penjabarannya adalah tanah sebagai objek spekulasi, artinya tanah dapat dijadikan sebagai objek untuk mencari keuntungan sebagai akibat pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah atau pihak lain (bukan sebagai akibat usahanya sendiri).

Dalam Pasal 15 UUPA juga disebutkan bahwa memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

Selanjutnya dalam Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, Pasal 40 huruf e UUPA, ditentukan bahwa hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan hapus dan jatuh ke tangan negara apabila ditelantarkan. Menindaklanjuti ketentuan dalam UUPA<sup>1</sup> tersebut, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Pencegahan, penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar ini merupakan tindakan agar tanah dapat dipergunakan sesuai dengan sifat dan

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Rev., Cet. 10, (Jakarta: Djambatan), hal. 78-79.

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

Meskipun telah dibuat tindakan preventif dari pemerintah, pun tetap banyak terjadi penelantaran tanah oleh pemilik hak atas tanah.<sup>2</sup> Maka tidak pelak, dibutuhkan peranan besar dari Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut sebagai BPN) sebagai badan yang berwenang untuk menertibkan dan mendayagunakan tanah terlantar.

Suatu hal yang penting dalam konsepsi menurut hukum,<sup>3</sup> termsasuk menurut hukum adat maupun konsepsi UUPA adalah bahwa setiap penguasaan tanah mengandung amanat untuk diusahakan dan dimanfaatkan, sehingga membiarkan tanah yang telah dikuasainya dengan tidak diusahakan atau dimanfaatkan akan menyalahi amanat tersebut atau dengan lain perkataan tanah tidak boleh ditelantarkan.

Di daerah pedesaan yang mengandalkan sektor pertanian sebagai tulang punggung perekonomian, adanya penelantaran tanah dapat menghambat tercapainya potensi maksimal untuk swasembada pangan. Sedangkan di daerah perkotaan, adanya penelantaran tanah akan mengakibatkan terganggunya tata ruang kota. Tanah yang ditelantarkan tersebut dapat memunculkan pemukiman liar dan daerah kumuh. Kedepannya dapat terjadi sengketa antara pemilik tanah dan masyarakat yang merasa telah memiliki tanah tersebut karena mereka telah menempati tanah tersebut.

Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial. Negara

---

<sup>2</sup>Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*, Cet. 2, (Bandung: Alumni, 1993), hal. 34.

<sup>3</sup>Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, 2002), hal. 11.

memberikan hak atas tanah kepada para pemegang hak harus diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi pemegang haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara. Ketika negara memberikan hak kepada orang atau badan hukum selalu diiringi kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam UUPA dan surat keputusan pemberian haknya. Karena itu pemegang hak dilarang menelantarkan tanahnya, dan jika pemegang hak menelantarkan tanahnya, Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah mengatur akibat hukumnya yaitu hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan dan pemutusan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.<sup>4</sup>

Hukum sebagai kaidah pada dasarnya merupakan patokan-patokan untuk berperilaku mengenai hal yang baik dan yang buruk didalam masyarakat, sehingga hukum dengan sendirinya memuat suatu kritik atau penilaian dari masyarakat, maka peraturan hukum pun tidak terlepas dari evaluasi atau penilaian dari masyarakat tentang baik dan buruknya hukum tersebut.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum empiris. Untuk mengkaji pokok permasalahan dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis-empiris, untuk itu yang menjadi fokus dan sentral penelitian ini adalah perilaku masyarakat yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis yang digunakan untuk mengetahui sejauh mana peraturan hukum yang mengatur tentang tanah terlantar. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara, observasi, dan dokumentasi.

## **PEMBAHASAN**

### **Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo**

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar selain sebagai pengganti peraturan yang lama, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998, juga merupakan

---

<sup>4</sup>Abdul Rokhim, *Kewenangan Pemerintahan dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, Jurnal Dinamika Hukum, Fakultas Hukum Unisma Malang, Vol. XIX No. 36, Pebruari-Mei 2013, hlm. 137.

salah satu bentuk upaya pengendalian pertanahan dalam rangka penegakan hak dan kewajiban para pemegang hak atas tanah serta mencegah penyimpangan terhadap norma-norma yuridis secara mendasar (filosofis),<sup>5</sup> termasuk yang telah digariskan dalam UUPA. Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 ini ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Jo. Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 mengatur tata cara mengenai penertiban tanah terlantar melalui serangkaian tahapan sebagai berikut:

1) Tahap inventarisasi

Inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN yang informasinya diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan, atau dari laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau pemegang hak. Data ini digunakan sebagai dasar pelaksanaan identifikasi dan penelitian. Untuk mendukung kegiatan inventarisasi ini, pemegang hak berkewajiban melaporkan penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan keputusan pemberian hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang.

Inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar dilaksanakan melalui:

- a) Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar meliputi data tekstual dan data spasial;
- b) pengelompokkan data tanah yang terindikasi terlantar, dilakukan menurut wilayah kabupaten/kota dan jenis hak/dasar penguasaan;
- c) pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar.

2) tahap identifikasi dan penelitian

Tanah terindikasi terlantar yang telah diinventarisasi ditindaklanjuti dengan identifikasi dan penelitian. Kegiatan identifikasi dan penelitian meliputi:

- a. Nama dan alamat pemegang hak;
- b. Letak, luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah, dan keadaan fisik tanah yang dikuasai pemegang hak;
- c. Keadaan yang mengakibatkan tanah terlantar.

---

<sup>5</sup>Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa Suatu Pencarian*, Cet 1 (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hal. 23, dan lihat Mudjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal. 65.



Identifikasi dan penelitian dilaksanakan oleh Panitia C yang terdiri dari unsur Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukkan tanah yang bersangkutan. Panitia C ini dibentuk dan diketuai langsung oleh Kepala Kantor Wilayah. Kegiatan yang dilakukan Panitia C dalam tahap identifikasi dan penelitian meliputi :

- a) Melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;
- b) Mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;
- c) Meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait;
- d) Melaksanakan pemeriksaan fisik dengan menggunakan teknologi yang ada;
- e) Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
- f) Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
- g) Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;
- h) Melaksanakan sidang panitia untuk membahas dan memberikan saran pertimbangan kepada kepala kantor wilayah bpn dalam rangka tindakan penertiban tanah terlantar; dan
- i) Membuat dan menandatangani Berita Acara.

### 3) Tahap peringatan

Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah BPN memberitahukan sekaligus memberikan peringatan pertama kepada pemegang hak secara tertulis agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan, pemegang hak mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan/sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya.

Jika peringatan pertama tidak juga dilaksanakan, segera diikuti peringatan kedua dan ketiga (semua surat peringatan dilaporkan ke Kepala BPN RI dan pemegang hak tanggungan/kreditur, jika tanah dimaksud sedang terikat Hak Tanggungan). Dalam masa peringatan pertama, kedua, dan ketiga, pemegang hak wajib menyampaikan laporan kemajuan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diterlantarkan setiap 2 (dua) minggu kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dengan tembusan kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Dan apabila peringatan ketiga tidak juga direspon oleh pemegang hak, maka Kepala Kantor Wilayah BPN segera mengusulkan ke Kepala BPN RI untuk menetapkan tanah dimaksud sebagai tanah terlantar. Selama

proses pengusulan sebagai tanah terlantar, status atas tanah dimaksud dinyatakan dalam keadaan *status quo* (tidak dapat dilakukan perbuatan hukum apapun).

4) Tahap penetapan tanah Terlantar

Kepala BPN RI selanjutnya menetapkan tanah dimaksud sebagai tanah terlantar, dalam penetapannya Kepala BPN RI juga menetapkan hapusnya hak atas tanah tersebut sekaligus juga memutuskan hubungan hukum antara tanah dengan pemegang hak, serta menegaskan tanah tersebut sebagai tanah negara, yaitu tanah yang dikuasai secara langsung oleh negara. Sebagai bahan pertimbangan dalam penetapan tanah terlantar, persentase luas tanah yang diterlantarkan dikelompokkan menjadi:

- a) 100 % terlantar;
- b) lebih dari 25 % sampai dengan kurang dari 100 % terlantar;
- c) kurang dari atau sama dengan 25 % terlantar.
- d) Tanah yang sudah dinyatakan sebagai Tanah Terlantar, dalam jangka waktu 1 bulan wajib dikosongkan oleh bekas pemegang hak dari benda-benda yang ada di atasnya dengan biaya sendiri, dan apabila bekas pemegang hak tidak memenuhi kewajiban tersebut, maka benda-benda yang ada di atas tanah dimaksud tidak lagi menjadi miliknya, melainkan dikuasai langsung oleh Negara.

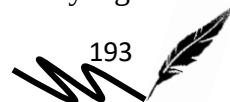
5) Tahap pendayagunaan tanah terlantar

Atas obyek tanah yang dinyatakan tanah terlantar tersebut, maka selanjutnya untuk peruntukkan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan, akan didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui *reforma agraria* dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.

Pada kenyataannya implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dengan peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo belum mampu melakukan seluruh tahapan yang telah ditetapkan untuk menentukan terjadinya penelantaran tanah. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo baru dapat melaksanakan tahapan Inventarisasi serta Identifikasi dan Penelitian.

6) Tahap inventarisasi

Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah melaksanakan inventarisasi bidang tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar di wilayah Pada tahun 2015, ada 5 (lima) Pemegang hak atas tanah yang



diindikasikan menelantarkan tanahnya. Pemegang hak atas tanah yang keadaan tanahnya diindikasikan terlantar adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

Inventarisasi Tanah Terindikasi Terlantar di Kabupaten Sidoarjo:

| No | Nama Pemegang Hak         | Letak Tanah |                 | Luas Tanah (ha) | Luas Tanah Terindikasi Terlantar (ha) |
|----|---------------------------|-------------|-----------------|-----------------|---------------------------------------|
|    |                           | Kecamatan   | Kelurahan       |                 |                                       |
| 1  | PT. Cipta Indo Buana      | Candi       | Kedungpeluk     | 7               | 2                                     |
| 2  | Nyonya Fatimah            | Jabon       | Tambak kalisogo | 6               | 6                                     |
| 3  | Nyonya Katemu             | Jabon       | Tambak kalisogo | 3               | 3                                     |
| 4  | Nyonya Siti Mariam        | Jabon       | Tambak kalisogo | 6               | 6                                     |
| 5  | PT. Alam Raya Propertindo | Sedati      | Kwangsan        | 15              | 5                                     |

Tanah-tanah<sup>7</sup> yang diindikasikan terlantar tersebut berdasarkan hasil monitoring Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo pada tahun 2019,

<sup>6</sup> LindaFalentina, *Wawancara*, Kepala Seksi Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, (Sidoarjo: 4 Juni 2020).

pemegang haknya adalah perorangan atau badan hukum dan kebanyakan jenis haknya yakni Hak Guna Bangunan dan hak Milik dengan peruntukan tanahnya adalah tanah pertanian / tambak. Pemegang hak tersebut setelah memperoleh haknya ternyata tidak memanfaatkan tanah sesuai peruntukan haknya atau sebagian bidang tanah dibiarkan kosong terbengkalai. Tanah di wilayah Kabupaten Sidoarjo yang keadaannya diindikasikan terlantar oleh pemegang haknya, yaitu:

1. PT. Cipta Indo Buana

PT. Cipta Indo Buana dengan jenis hak Ijin Lokasi mendapat tanah seluas 7 ha. Tanah terletak di Kelurahan Bubakan, Kecamatan Candi. Peruntukan tanahnya adalah Hak Guna Bangun untuk pembangunan kawasan perumahan. Termasuk inventarisasi tanah yang diindikasikan terlantar karena sebagian tanah seluas 2 ha dibiarkan terbengkalai.

2. Nyonya Janda Fatimah

Nyonya Janda Fatimah mendapat tanah seluas 6 ha dengan jenis hak Milik. Tanah terletak di Kelurahan Tambak Kalisogo, Kecamatan Jabon. Peruntukan tanahnya adalah untuk Pertanian/tambak. Termasuk inventarisasi tanah yang diindikasikan terlantar karena penggunaan tanahnya dibiarkan terbengkalai.

3. Nyonya Janda Katemu.

Nyonya Janda Katemu mendapat tanah seluas 6 ha dengan jenis hak Milik. Tanah terletak di Kelurahan Tambak Kalisogo, Kecamatan Jabon. Peruntukan tanahnya adalah untuk Pertanian/tambak. Termasuk inventarisasi tanah yang diindikasikan terlantar karena penggunaan tanahnya dibiarkan terbengkalai.

4. Nyonya Janda Siti Mariam

Nyonya Janda Siti Mariam mendapat tanah seluas 6 ha dengan jenis hak Milik. Tanah terletak di Kelurahan Tambak Kalisogo, Kecamatan Jabon. Peruntukan tanahnya adalah untuk Pertanian/tambak. Termasuk inventarisasi tanah yang diindikasikan terlantar karena penggunaan tanahnya dibiarkan terbengkalai.

5. PT. Alam Raya Propertindo

PT. Alam Raya Propertindo mendapat tanah seluas 15 ha dengan jenis Hak Guna Bangun. Tanah terletak di Kelurahan Tambak Kalisogo, Kecamatan Sedati. Peruntukan tanahnya adalah untuk perumahan Termasuk inventarisasi tanah yang diindikasikan terlantar karena penggunaan tanahnya dibiarkan terbengkalai seluas 5 ha.

7) Tahap identifikasi dan penelitian

---

<sup>7</sup>Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, (Jakarta: Kompas Grup, 2009), hal. 76.,

Pelaksanaan identifikasi dan penelitian dilakukan dengan memberikan surat pemberitahuan kepada pemegang hak atas tanah yang akan diidentifikasi dan diteliti. Selanjutnya dilaksanakan dengan peninjauan lokasi di lapangan untuk mendapatkan gambaran sepenuhnya mengenai penggunaan tanah, penguasaan tanah, pemenuhan kewajiban oleh pemegang hak atas tanah. Melakukan pengecekan kesesuaian penggunaan tanah yang bersangkutan dengan peta rencana tata ruang wilayah serta melakukan pengecekan penggunaan tanah yang bersangkutan dengan peta rencana detail peruntukan tanah (*siteplan*).

Kegiatan yang dilakukan oleh Panitia C pada tahap identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar adalah,

- a. Meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait; Panitia C terjun langsung ke lapangan untuk meninjau lokasi penggunaan tanah yang bersangkutan serta mendapatkan gambaran sepenuhnya mengenai penggunaan tanahnya. Namun di lapangan Panitia C mendapati keterangan sebagai berikut:
  - Tanah dengan Pemegang Hak Guna Bangunan PT. Cipta Indo Buana sebagian tanah terkesan dibiarkan terbengkalai dikarenakan keterbatasan biaya untuk pembangunan, namun sertifikat Hak Guna bangun telah dilakukan splitzing, sehingga Tanah tidak terindikasi terlantar.
  - Tanah dengan Pemegang Hak Nyonya Janda Fatimah, Nyonya Janda Katemu, Nyonya Janda Siti dibiarkan terbengkalai dikarenakan ada sengketa tanah yang masih belum terselesaikan. Dan karena keterbatasan biaya, maka belum ada upaya untuk menyelesaikan sengketa tanahnya. Dikarenakan faktor ketidaksengajaan dalam menelantarkan tanahnya, maka tanah tidak termasuk dalam tanah terindikasi terlantar
  - Tanah dengan Pemegang Hak Guna Bangunan PT. Alam Raya Propertindo dibiarkan terbengkalai dikarenakan keterbatasan biaya namun tanah yang dibiarkan terbengkalai seluas 5 ha belum dilakukan splitzing, sehingga terindikasi tanahnya terlantar.
- b. Melaksanakan pemeriksaan fisik dengan menggunakan teknologi yang ada;

Panitia C atas inisiatif sendiri mengambil gambar dengan menggunakan kamera saku (*camera digital*) kondisi penggunaan tanah yang bersangkutan,

- c. Melaksanakan plotting;

Panitia C melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan, dengan cara mem-*ploting* bidang tanah yang telah dan belum digunakan serta dimanfaatkan, termasuk memeriksa

kesesuaiannya dengan rencana detail peruntukan tanah. Hasilnya yakni bidang tanah seluas hampir 70 % sudah dibangun perumahan,

d. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;

Berdasarkan hasil pemeriksaan fisik dan plotting yang dilakukan, maka Panitia C membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar. Analisis yang dihasilkan yaitu sebagian bidang tanah yang belum digunakan dan dimanfaatkan sesuai peruntukan tanahnya karena Kondisi keterbatasan biaya.

e. Menyusun laporan identifikasi dan penelitian;

Hasil dari pemeriksaan fisik dan plotting sampai menghasilkan analisis, disusun dan disalin dalam Laporan Identifikasi dan Penelitian yang akan dijadikan pedoman dalam sidang Panitia C.

f. Melaksanakan sidang Panitia.

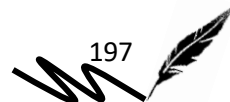
Sidang Panitia C dilaksanakan satu kali sidang dan menghasilkan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Timur dalam bentuk Berita Acara Panitia C. Hasil yang diperoleh yakni tanah yang dimiliki oleh PT. Alam Raya Propertindo tidak dapat disimpulkan sebagai tanah terlantar berdasarkan kenyataan di lapangan, namun Panitia C menyarankan agar tetap diberikan himbauan secara tertulis.

Berdasarkan identifikasi dan penelitian yang telah dilakukan oleh Panitia C, menghasilkan keputusan bahwa tanah yang dimiliki oleh PT. Alam Raya Propertindo tidak disimpulkan sebagai tanah terlantar. Bidang tanah yang dimiliki pada saat dilakukan identifikasi dan penelitian oleh Panitia C, sudah dibangun perumahan sesuai peruntukan haknya seluas hampir 70 % dari total luas tanah yang dimiliki. Sebagian tanahnya yang masih kosong atau belum dibangun karena kondisi keuangan dari perusahaan yang belum memungkinkan untuk dilakukan pembangunan.

Keputusan tersebut diikuti dengan saran dari Panitia C agar Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Timur tetap menyurati pemilik dari tanah yang bersangkutan, yakni PT. Alam Raya Propertindo yang isinya berupa himbauan.

### **Kendala-kendala yang Dihadapi dalam Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo**

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo ini belum mencapai semua tahapan yang telah diatur di dalam peraturan tersebut. Hal ini disebabkan adanya kendala-kendala yang timbul dalam



proses implementasi peraturan pemerintah tersebut sehingga menghambat keefektifan implementasi peraturan pemerintah tersebut di Kabupaten Sidoarjo.

Kendala-kendala tersebut timbul karena terdapat banyak faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaannya di lapangan. Beberapa faktor yang menjadi kendala yaitu:

1) Kondisi di lapangan yang kurang mendukung

Faktor yang menjadi kendala utama dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 adalah kondisi di lapangan yang kurang mendukung. Perusahaan-perusahaan yang tanahnya telah diinventarisasi sebagai tanah yang diindikasikan terlantar, tidak ada alamat maupun kontak yang bisa dihubungi. Alamat yang diberikan oleh pemegang hak kepada Kantor Pertanahan Sidoarjo, pada saat dilakukan peninjauan ke lokasi, tidak ditemui kantor, perwakilan, maupun pengurusnya. Melalui upaya mengirimkan surat pemberitahuan juga tidak ada balasan sama sekali dari pemegang hak. Beberapa di antaranya ada yang dikembalikan oleh kantor pos. Dari pihak Kantor Pertanahan juga tidak mengetahui apakah perusahaan-perusahaan tersebut kantornya sudah pindah atau perusahaannya yang sudah dibubarkan. Hal ini lah yang menjadi kendala untuk dilaksanakan proses identifikasi dan penelitian.

2) Jenis hak atas tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar di Kabupaten Sidoarjo adalah Hak Guna Bangunan

Faktor yang menjadi kendala berikutnya yakni jenis hak atas tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar adalah Hak Guna Bangunan. Dimana Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 sendiri tidak mempunyai kekuatan eksekusi. Peraturan pemerintah tersebut hanya bertujuan untuk peningkatan pemberdayaan dan pemanfaatan kembali tanah-tanah yang diterlantarkan. Ibarat seseorang yang bekerja pada suatu perusahaan, jika dia tidak bisa bekerja dengan baik maka dia tidak bisa dipecat, hanya bisa diberikan himbauan agar kerjanya lebih baik lagi.<sup>8</sup>

Jika hal tersebut diimplementasikan ke jenis hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan, maka implikasinya sulit. Pemegang hak atas tanah yang berupa HGB mempunyai kewenangan untuk membangun tanah tersebut, hal itu baru dikatakan pemegang hak telah menggunakan dan memanfaatkan tanahnya. Bagaimana dengan pemegang hak yang belum bisa membangun karena keterbatasan dana, apa selanjutnya pemegang hak dikatakan telah menelantarkan tanahnya. Oleh karena itu, untuk tanah yang jenis haknya HGB dikatakan sulit dalam implikasinya.

---

<sup>8</sup>Linda Falentina, *Wawancara*, Kasubsi Pengendalian Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, (Sidoarjo: Juni, 2020).

Secara teoritis faktor-faktor penyebab penelantaran tanah yang terjadi di Kabupaten Sidoarjo dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu faktor objek dan subjek. Faktor objek artinya penelantaran tanah itu terjadi karena keadaan tanah tidak mungkin untuk dimanfaatkan. Faktor subjek artinya penelantaran tanah terjadi disebabkan oleh pemilik atau pemegang hak atas tanah. pemegang hak atas tanah dengan sengaja atau tidak sengaja tidak mengusahakan atau menggunakan tanah yang dikuasainya sesuai dengan tujuan pemberian hak.

Secara yuridis penelantaran tanah di Kabupaten Sidoarjo berdasarkan faktor-faktor di atas terjadi karena unsur kesengajaan atau unsur keterpaksaan. Unsur keterpaksaan terjadi dikarenakan subjek atau pemegang hak atas tanah tidak memiliki kemampuan untuk mendayagunakan tanah karena tidak memiliki biaya yang cukup untuk pelaksanaannya. Sedangkan unsur kesengajaan dikarenakan pemegang hak atas tanah membiarkan tanah dalam keadaan terlantar dengan tujuan investasi jangka panjang atau karena tanah dijadikan komoditas perdagangan.

### **Upaya Yang Dilakukan Guna Lebih Mengefektifkan Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo**

Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo memang belum mencapai semua tahapan yang diatur di dalam peraturan pemerintah tersebut. Karena adanya kendala-kendala dalam penerapan dan pelaksanaannya, sehingga implementasi peraturan pemerintah tersebut belum bisa diimplementasikan secara maksimal.

Untuk itu diperlukan upaya-upaya yang berkaitan erat dengan kebijakan-kebijakan pertanahan yang ditempuh oleh pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sendiri, dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, juga telah melakukan beberapa upaya guna lebih mengefektifkan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 agar tercapai tujuan diterbitkannya peraturan pemerintah tersebut. Upaya-upaya tersebut antara lain:

- 1) Meminta perkembangan kemajuan pembangunan

Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo sudah berusaha menyurati para pemegang hak yang tanahnya diindikasikan sebagai tanah terlantar, untuk meminta perkembangan kemajuan pembangunan.<sup>9</sup> Tanah dari 5

---

<sup>9</sup>I Gusti A Rai Sukaryati, dalam Imam Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, (Yogyakarta: Liberty, 1982), hal. 57.

(lima) pemegang hak tanah tersebut termasuk inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar karena rata-rata sebagian atau seluruh bagian tanahnya masih ada yang belum digunakan dan dimanfaatkan, atau masih berupa tanah kosong. Di samping itu juga karena kebanyakan jenis haknya adalah Hak Guna Bangunan dan tujuan pemberian haknya adalah untuk dibangun perumahan.

## 2) Melakukan sosialisasi ke PPAT

Upaya selanjutnya adalah melakukan sosialisasi kepada para PPAT pada saat pembinaan PPAT.<sup>38</sup> Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo mensosialisasikan tentang peraturan baru yang mengatur mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010. Dengan harapan, PPAT bisa memberikan pengarahan dan himbauan kepada para pemilik atau pemegang hak atas tanah untuk tidak menelantarkan tanah yang dimiliki, karena PPAT adalah pejabat yang langsung bertemu dengan pemilik hak atas tanah.

Beberapa upaya di atas menunjukkan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo sudah berusaha untuk ikut berpartisipasi dalam menertibkan tanah-tanah terlantar yang ada di Kabupaten Sidoarjo. Meskipun belum bisa dikatakan maksimal dikarenakan adanya faktor-faktor yang menjadi kendala di lapangan. Harapan ke depannya semoga muncul ide-ide baru dalam upaya untuk mengefektifkan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo dan memperoleh hasil yang maksimal.

Selain itu, juga untuk ikut membantu Pemerintah untuk mencapai tujuan yang lebih besar dan luas serta strategis dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010. Yaitu untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Di mana tanah terlantar telah ditetapkan sebagai salah satu objek *Reforma Agraria*.

## KESIMPULAN

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo belum bisa melaksanakan semua tahapan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010. Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo baru bisa melaksanakan tahap Inventarisasi serta tahap Identifikasi dan Penelitian. Tahapan lain yang belum terlaksana diakibatkan adanya kendala-kendala sebagaimana disimpulkan di bawah ini.

Kendala-kendala dalam penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo, yaitu: a) kondisi di lapangan yang kurang mendukung,

b) Jenis hak atas tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar adalah Hak Guna Bangunan. Sebab sebab Pemilik tanah menelantarkan tanahnya adalah karena keadaan dan ketidakmampuan secara ekonomis dalam memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya. Upaya-upaya yang dilakukan guna lebih mengefektifkan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Sidoarjo, yaitu :

- a) Meminta perkembangan kemajuan pembangunan kepada pemilik atau pemegang hak atas tanah;
- b) Melakukan sosialisasi mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

*Pertama*, penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 membutuhkan dukungan dari berbagai pihak, antara lain Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, serta peran serta dari masyarakat. *Kedua*, menumbuhkan kesadaran pemilik tanah dan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, dengan cara melaksanakan sosialisasi mengenai adanya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, dan *ketiga*, memberikan sanksi yang tegas agar pemilik tanah mematuhi namun dengan prosedur yang disederhanakan, dan untuk pemilik tanah yang tidak diketahui keberadaannya peringatan I, II, dan III perlu diumumkan dalam surat kabar harian yang cakupannya secara nasional.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung.
- Bachtiar Effendie, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*, Cet. 2, Bandung: Alumni
- Boedi Harsono. 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Ed. Rev., Cet. 10, Jakarta: Djambatan
- Bagir Manan, 2005, *Sistem Peradilan Berwibawa Suatu Pencarian*, Cet 1 Yogyakarta: FH UII Press
- Iman Sudiyat, 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Yogyakarta: Liberty
- Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Jakarta: Kompas Grup.



Mudjiono, 1997, *Politik dan Hukum Agraria*, Yogyakarta: Liberty.  
Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press.

### **Jurnal**

Abdul Rokhim, *Kewenangan Pemerintahan dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, Jurnal Dinamika Hukum, Fakultas Hukum Unisma Malang, Vol. XIX No. 36, Pebruari-Mei 2013.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999, Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999, Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Peraturan Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional