

**PENETAPAN TANAH TERLANTAR YANG BERASAL DARI
HAK GUNA BANGUNAN PT. MOJOKERTO INDUSTRIAL PARK:
STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 90 PK/TUN/2016**

Nesia Arsyia, Liza Evita Amir Mahmud

arsyanesia@gmail.com, liza.evita@yarsi.ac.id, amir.mahmud@yarsi.ac.id
Fakultas Hukum Universitas YARSI, Jakarta

ABSTRAK

Penelantaran tanah merupakan salah satu penyebab hilangnya hak penguasaan atas tanah, termasuk salah satunya adalah Hak Guna Bangunan (HGB). PT. Mojokerto Industrial Park merupakan badan usaha yang melakukan kegiatan usaha di bidang pembangunan di Jawa Timur. Perusahaan tersebut memiliki Sertifikat HGB atas tanah seluas ± 153,6590 hektar yang diterbitkan sejak tahun 1996 sampai dengan 2004. Pada Maret 2013, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia menetapkan tanah tersebut sebagai tanah terlantar melalui 44 (empat puluh empat) Surat Keputusan BPN RI No. 15/PTT-HGU/BPN RI/2013 sampai dengan No. 58/PTT-HGU/BPN RI/2013. Rumusan masalahnya adalah bagaimana pemenuhan unsur-unsur dalam proses penetapan tanah terlantar yang berasal dari HGB atas PT. Mojokerto Industrial Park, bagaimana pertimbangan Hakim dalam perkara penetapan tanah terlantar atas HGB berdasarkan Putusan Nomor 90 PK/TUN/2016, serta bagaimana tinjauan Hukum Islam terhadap penetapan tanah terlantar yang berasal dari HGB PT. Mojokerto Industrial Park. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif. Hasil penelitian yang ditemukan yaitu terdapat cacat hukum dalam aspek prosedural penerbitan surat keputusan penetapan tanah terlantar oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dimana dalam tahapan identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar terdapat alat bukti yang kurang dan tahapan peringatan terhadap pemegang hak yang dilakukan tidak sesuai dengan peraturan. Selain itu, terdapat perbedaan pendapat antara pertimbangan Majelis Hakim di tingkat pertama dan kasasi. Apabila dilihat dari aspek fungsi sosial tanah maka penetapan tanah terlantar yang dilakukan telah sesuai peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, menurut Hukum Islam, tanah terlantar dikenal dengan istilah *Ihya' Al-Mawat*. Sementara, HGB bisa disamakan dengan *haq al-intifa'* atau *milk al-manfaat*. Penetapan tanah terlantar dalam Hukum Islam ditentukan setelah 3 (tiga) tahun tidak dikelola atau dimanfaatkan.

Kata kunci: Tanah Terlantar, Hak Guna Bangunan, *Ihya' Al-Mawat*.

ABSTRACT

Abandonment of land is one of the causes of the loss of land tenure rights, including the Right to Build (HGB). PT. Mojokerto Industrial Park is a business entity that carries out business activities in the field of development in East Java. The company has a HGB Certificate for land covering an area of \pm 153.6590 hectares which was issued from 1996 to 2004. In March 2013, the Head of the National Land Agency (BPN) of the Republic of Indonesia determined the land as abandoned land through 44 (forty four) Decrees BPN RI No. 15/PTT-HGU/BPN RI/2013 up to No. 58/PTT-HGU/BPN RI/2013. The formulation of the problem is how to fulfill the elements in the process of determining abandoned land originating from HGB on PT. Mojokerto Industrial Park, how was the judge's consideration in the case of determining abandoned land on HGB based on Decision Number 90 PK/TUN/2016, and how was the review of Islamic Law on the determination of abandoned land originating from the HGB of PT. Mojokerto Industrial Park. The research method used is juridical-normative. The results of the research found that there were legal defects in the procedural aspects of the issuance of the decision letter on the determination of abandoned land by the National Land Agency (BPN) where in the identification and research stages of abandoned land there was insufficient evidence and the stages of warning to rights holders were carried out not in accordance with regulations. . In addition, there are differences of opinion between the consideration of the Panel of Judges at the first level and the cassation. When viewed from the aspect of the social function of the land, the determination of abandoned land is carried out in accordance with the laws and regulations. Furthermore, according to Islamic law, abandoned land is known as *Ihya' Al-Mawat*. Meanwhile, HGB can be equated with *haq al-intifa'* or *milk al-benefit*. The determination of abandoned land in Islamic law is determined after 3 (three) years of not being managed or utilized.

Keywords: Abandoned Land, Building Use Rights, *Ihya' Al-Mawat*.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan putusan Hakim (Eksekusi) bagian dari tahap-tahap pemeriksaan perkara perdata secara litigasi di pengadilan dilakukan terhadap putusasecara litigasi dapatn Hakim yang berkekuatan hukum tetap (*Inkracht van Gewisde*), kecuali putusan serta merta (*uit voorbaar bij voorraad*) yang diatur dalam Pasal 180 HIR, meskipun adanya upaya hukum banding atau kasasi putusan tetap dapat dijalankan. Putusan Hakim dikatakan berkekuatan hukum tetap, jika putusan itu diterima oleh kedua belah pihak yang berkara dan tkiidak dilakukan upaya hukum. Putusan berkekuatan hukum tetap dapat saja terjadi terhadap putusan Pengadilan Negeri, Putusan Pengadilan Tinggi dan Putusan Kasasi.

Berperkara di pengadilan saat ini dapat dilakukan e litigasi (*e-court*) yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor.1 Tahun 2019 berkaitan beberapa e- ligiasi, salah satunya mengatur tentang permohonan eksekusi, penetapan eksekusi, panggilan anmaning/ teguran dapat dilakukan secara elektronik.¹ Eksekusi merupakan hal penting dalam proses perkara secara ligasi dan merupakan puncak dari perkara perdata dilakukan terhadap putusan Hakim yang berkekuatan hukum tetap (*Inkracht van gewisde*)².

Ketentuan hukum yang mengatur bagaimana cara melaksanakan putusan Hakim diatur dalam Pasal 195- 224 HIR atau Pasal 206 – 258 RBG. Pelaksanaan putusan Hakim dapat dilakukan secara sukarela dan secara paksa. Pelaksanaan putusan secara Hakim secara sukarela dilaksanakan langsung oleh pihak yang dikalahkan secara sukarela tanpa paksanaan pihak manapun, sedangkan pelaksanaan putusan Hakim secara paksa dilakukan berdasarkan permohonan pihak yang menang kepada Ketua Pengadilan Negeri yang memutus perkara, karena pihak yang kalah tidak bersedia melaksanakan putusan Hakim secara sekarela. Pelaksanaan putusan Hakim diperlukan campur tangan dari pihak Pengadilan Negeri yang memutus perkara.

Dalam praktek putusan Hakim yang telah berkekuatan tetap tidak selalu dilaksanakan oleh pihak yang dikalahkan Hakim secara sukarela, sehingga dilakukan secara eksekusi.³ Pelaksanaan putusan secara paksa diperlukan campur tangan dari Pengadilan Negeri yang memutus perkara, namun dalam praktek ditemukan eksekusi secara paksa tidak berjalan lancar yang dilakukan oleh pihak yang kalah tidak beritkad baik, tidak bersedia memenuhi kewajibannya melaksanakan putusan Hakim, tidak cermat dan telitinya Panitera atau Jurusita melaksanakan tugasnya melakukan penyitaan sehingga menimbulkan hambatan dalam pelaksanaan eksekusi, hal inilah yang menjadi latar belakang penulis menulis artikel tentang: Hambatan dalam Pelaksanaan Eksekusi Perkara Perdata”.

¹ Syafril Siddik, *Reformasi Mahkamah Agung dalam Eksekusi Perkara Perdata*, 2002.

² Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Perdata Teori dan Praktek Peradilan di Indonesia*, cet.2. ed.revisi, (Jakarta,; Djambataan), hlm. 276.

³ Edwar Kennetze, 2009, *Penundaan Eksekusi*, FHUI, hlm.10, Eksekusi berasal dari kata executie. Penegertian eksekusi sama dengan tindakan menjalankan putusan Hakim. Menurut Subekti perkataan eksekusi atau pelaksanaan sudah mengandung arti tidak mau menataati putusan secara sukarela, sehingga putusan itu harus dipaksakan dengan bantuan kekuatan hukum.

I. PENDAHULUAN

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber daya alam yang menjadi kebutuhan dasar manusia untuk mencukupi kebutuhan hidupnya. Manusia dalam menjalani setiap kegiatan sehari-hari akan selalu berhubungan dengan tanah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Indonesia sebagai negara agraris dimana mayoritas penduduknya mayoritas memiliki mata pencaharian di bidang pertanian, mempunyai arti penting bagi keberadaan dan ketersediaan tanah.

Fungsi tanah di negara Indonesia mempunyai fungsi yang sangat penting dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut “UUD 1945”) yang berbunyi, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”⁴ Agar bumi, air, dan ruang angkasa dapat berfungsi dengan baik dan tepat, maka pemanfaatannya perlu diatur dengan undang-undang yang termasuk lingkup hukum agraria.⁵

Tanah selain mempunyai fungsi bagi pemegang haknya, juga memiliki fungsi bagi masyarakat yang disebut juga dengan istilah fungsi sosial. Sehingga dalam penggunaan tanah harus memperhatikan dua kepentingan, yaitu pemegang hak dan kepentingan masyarakat atau sosial. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi agar tercapai tujuan kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi masyarakat. Tanah yang dikelola tidak boleh menimbulkan kerugian bagi masyarakat demi terwujudnya keadilan dan kemakmuran bagi masyarakat.

Pemegang tanah harus berperan secara aktif dalam mengelola, menggunakan, serta memanfaatkan dan mengusahakan tanahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 UUPA. Menggunakan, memanfaatkan, mengusahakan serta mengelola hak atas tanah merupakan suatu bentuk kewajiban yang harus

⁴ Indonesia (a), *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 33 ayat (3).

⁵ Suardi, *Hukum Agraria*, cet. 1, (Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2005), hlm. 1 – 2.

dilaksanakan bagi setiap pemegang hak atas tanah baik itu perseorangan maupun badan hukum.

Konsekuensi hukum dengan tidak dipergunakannya tanah sesuai dengan keadaan dan sifat dari pada haknya, sehingga tidak memberikan manfaat bagi masyarakat dan Negara, dapat dikategorikan sebagai tanah yang ditelantarkan. Hal ini selaras dengan Penjelasan Pasal 27 UUPA.

Saat ini, banyak kasus-kasus di Indonesia terkait dengan penelantaran tanah. Para pemegang hak atas tanah masih banyak yang tidak mengelola dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukan dan tujuan awal diberikannya hak atas tanah tersebut kepada mereka. Sehingga, muncul keadaan-keadaan tanah yang berpotensi untuk menjadi objek tanah terlantar. Salah satu kasus penelantaran tanah terjadi di Kabupaten Mojokerto, Provinsi Jawa Timur atas tanah seluas ± 153,6590 Ha yang dikuasai oleh PT. Mojokerto Industrial Park.

PT. Mojokerto Industrial Park merupakan badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang berkedudukan di Desa Sadartengah, Kecamatan Mojoanyar (dahulu Kecamatan Bangsal), Kabupaten Mojokerto, Provinsi Jawa Timur. Perusahaan tersebut menguasai sebidang tanah seluas ± 153,6590 Ha dengan status tanah Hak Guna Bangunan (HGB) yang di antaranya berlokasi di Desa Kepuhanyar, Kecamatan Mojoanyar, Kabupaten Mojokerto. PT. Mojokerto Industrial Park memiliki sertifikat HGB yang diterbitkan sejak tahun 1996 sampai dengan 2004, dan mengelola tanah tersebut untuk pembangunan kawasan industri.

Namun, hingga tahun 2010, tidak nampak kegiatan pembangunan maupun kegiatan operasional apapun dari PT. Mojokerto Industrial Park. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto Provinsi Jawa Timur melaporkan bahwa pada tahun 2010, tanah atas Hak Guna Bangunan yang dikuasai oleh PT. Mojokerto Industrial Park tidak nampak kegiatan pembangunan fisik untuk industri maupun fasilitas lainnya.

Pada Maret 2013, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia menerbitkan sebanyak 44 (empat puluh empat) Surat Keputusan BPN RI No. 15/PTT-HGU/BPN RI/2013 sampai dengan No. 58/PTT-HGU/BPN RI/2013 tentang “Penetapan Tanah Terlantar yang Berasal dari Hak Guna Bangunan Nomor 3–10/Sadartengah, Nomor 1–5/Gebangmalang, Nomor 4–33 dan Nomor

37/Kepuhanyar, atas nama PT. Mojokerto Industrial Park”. Hal ini berakibat pada hilangnya kepemilikan tanah berstatus HGB tersebut yang semula berada di bawah kelola PT. Mojokerto Industrial Park.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dalam Putusan Nomor 62/G/2013/PTUN.SBY., dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dalam Putusan Nomor 01/B/2014/PT.TUN.SBY., menyatakan bahwa Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar atas nama PT. Mojokerto Industrial Park yang diterbitkan oleh BPN adalah mengandung cacat yuridis dari aspek prosedural formal sehingga surat penetapan tanah terlantar yang diterbitkan oleh BPN harus dibatalkan. Selain itu, Majelis Hakim juga beranggapan bahwa perusahaan tersebut telah melakukan serangkaian kegiatan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah.

Sementara, Majelis Hakim Mahkamah Agung di tingkat kasasi dan peninjauan kembali berpendapat lain dan menyatakan bahwa PT. Mojokerto Industrial Park telah melantarkan tanah yang diberikan dengan status Hak Guna Bangunan. Majelis Hakim mengutarakan bahwa pemberian Hak Guna Bangunan yang diterbitkan antara Tahun 1996 hingga 2004 itu baru dimanfaatkan oleh perusahaan sampai dengan Tahun 2010 hanya ± 1 Ha dari luas keseluruhan $\pm 152,6590$ Ha yang diberikan. Sehingga, PT. Mojokerto Industrial Park dinyatakan telah melantarkan tanah sengketa.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang dan uraian permasalahan di atas, maka penulis ingin membahas permasalahan hukum ini dengan judul “Penetapan Tanah Terlantar yang Berasal dari Hak Guna Bangunan PT. Mojokerto Industrial Park: Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 90 PK/TUN/2016”, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemenuhan unsur-unsur dalam proses penetapan tanah terlantar yang berasal dari Hak Guna Bangunan atas PT. Mojokerto Industrial Park?
2. Bagaimana pertimbangan Hakim dalam perkara penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Bangunan berdasarkan Putusan Nomor 90 PK/TUN/2016?
3. Bagaimana tinjauan Hukum Islam terhadap penetapan tanah terlantar yang berasal dari Hak Guna Bangunan PT. Mojokerto Industrial Park?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁶ Dalam penelitian hukum normatif atau kepustakaan, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.⁷ Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif.

II. PEMBAHASAN

A. Pemenuhan Unsur-Unsur dalam Proses Penetapan Tanah Terlantar yang Berasal dari Hak Guna Bangunan

Secara umum, suatu hak atas tanah dapat dinyatakan terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya. Adapun hal yang penting dalam perumusan tersebut, yaitu kata “dengan sengaja tidak dipergunakan” dan kata “sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan”. Akan tetapi, permasalahannya terletak pada bagaimana membuktikan bahwa pemegang hak itu sengaja atau tidak sengaja menelantarkan tanahnya.

Terhadap tanah-tanah yang diterlantarkan oleh para pemegang hak, pihak Badan Pertanahan Nasional telah berupaya untuk melakukan pemberdayaan hukum agraria melalui tindakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar berdasarkan UUPA, Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010.⁸

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 4, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 13.

⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 160.

⁸ Bahtiar Ari Rahadi, Rizal Nugroho, dan Asmara Budi Dyah Darma Sutji, “Kajian Yuridis tentang Tanah Terlantar Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”, <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/58862>, diakses pada tanggal 13 November 2019.

Adapun ketentuan mengenai kriteria tanah terlantar diatur dalam beberapa peraturan yakni di Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Berdasarkan UUPA, kriteria tanah terlantar diatur dalam pada beberapa pasal yakni Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, Pasal 40 huruf e UUPA. Selain itu, kriteria tanah terlantar juga dalam Pasal 17 ayat (1) huruf e, Pasal 35 ayat (1) huruf e, Pasal 55 ayat (1) huruf e PP No. 40 Tahun 1996. Kriteria tanah terlantar sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut, harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya hak atas tanah;
2. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah;
3. Adanya kesengajaan tidak menggunakan tanah sebagaimana pemberian penguasaan haknya;
4. Adanya perbuatan mengabaikan kewajibannya;
5. Adanya jangka waktu tertentu dimana pemegang hak mengabaikan kewajibannya.⁹

Kriteria tanah terlantar juga diatur dalam PP No. 11 Tahun 2010 di dalam pasal-pasal berikut ini:

1. Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya (Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010);¹⁰
2. Adapun pengecualian terhadap obyek penertiban tanah terlantar yakni terhadap:

⁹ Lianton Vicco Yuniar, "Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar", *Jurist-Diction*, vol. 2, no. 6, November 2019, hlm. 2186.

¹⁰ Indonesia (b), *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, PP No. 11 Tahun 2010, LN Nomor 16, TLN Nomor 5098, Pasal 2.

- a. 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
 - b. Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya (Pasal 3 PP No. 11 Tahun 2010);¹¹
3. Tanah yang dapat dilakukan identifikasi dan penelitian adalah tanah-tanah yang sebagai berikut:
- a. Terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai; atau
 - b. Sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang (Pasal 6 PP No. 11 Tahun 2010);¹²

Sebelum suatu tanah dinyatakan dan ditetapkan sebagai tanah terlantar, ada beberapa proses atau tahapan prosedural yang harus dilakukan. Sebagaimana telah disinggung di bab sebelumnya, bahwa berdasarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, suatu tanah yang diindikasikan terlantar sebelum ditetapkan menjadi tanah terlantar harus melewati 4 (empat) tahapan, antara lain:

1. Inventarisasi Tanah Hak atau Dasar Penguasaan atas Tanah yang Terindikasi Terlantar

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, pihak yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan inventarisasi tanah terindikasi terlantar adalah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Inventarisasi tanah tersebut dilakukan berdasarkan informasi tentang adanya tanah terindikasi terlantar yang dapat diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah (BPN Provinsi), Kantor Pertanahan (Kabupaten atau Kota), atau

¹¹ *Ibid.*, Pasal 3.

¹² *Ibid.*, Pasal 6.

dari laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau pemegang hak.¹³

Berdasarkan Pasal 6 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, proses inventarisasi tanah terindikasi terlantar ini dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan, yaitu:

- a. Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar meliputi data tekstual dan data spasial:
 - 1) Data tekstual meliputi nama dan alamat pemegang hak, nomor, dan tanggal keputusan pemberian hak, nomor, tanggal, dan berakhirnya sertipikat, letak tanah, luas tanah, penggunaan tanah, luas tanah terindikasi terlantar;
 - 2) Data spasial merupakan data grafis berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah terindikasi terlantar.
- b. Pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar yang terhimpun dilakukan menurut wilayah kabupaten/kota dan jenis hak/dasar penguasaan.
- c. Pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar, diselenggarakan secara tertib dalam basis data untuk keperluan pelaporan, bahan analisis, dan penentuan tindakan selanjutnya.¹⁴

Dalam proses penetapan tanah terlantar PT. Mojokerto Industrial Park, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur menyatakan bahwa telah melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah terhadap tanah Hak Guna Bangunan PT. Mojokerto Industrial Park (berdasarkan bukti T.II-26). Namun, Majelis Hakim tingkat pertama menyatakan bahwa berdasarkan resume penerbitan Surat Keputusan Kepala BPN RI tanggal 18 Maret 2013 No. 15/PTT-HGB/BPN RI/2013 sampai dengan No. 58/PTT-HGB/BPN RI/2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang Berasal dari Hak Guna Bangunan atas nama PT. Mojokerto Industrial Park, ditemukan fakta bahwa Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Timur tidak pernah melakukan inventarisasi tanah, melainkan langsung pada tahap identifikasi. Namun, menurut pihak BPN, berdasarkan ketentuan Pasal 63 dan Penjelasannya dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang

¹³ Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar*, Nomor 4 Tahun 2010, Pasal 4 ayat (1) dan (2).

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 6.

Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa resume yang dimaksud pada tahap acara pemeriksaan persiapan hanya bersifat untuk memberikan dukungan pada kesempurnaan atau kelengkapan data dari gugatan itu sendiri.

Selain itu, terdapat perbedaan nomor Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) yang disengketakan. Menurut perusahaan, SHGB yang benar adalah No. 240, 241, 242 dan 243, sementara yang dinyatakan terlantar oleh BPN adalah SHGB No. 3, 4, 5, 6/Sadartengah. Sementara, menurut BPN terhadap SHGB atas nama PT. Mojokerto Industrial Park telah dilakukan perubahan secara administrasi sehingga tidak ada kesalahan dalam menetapkan obyek tanah terlantar.

2. Identifikasi dan Penelitian Tanah Terindikasi Terlantar

Tanah terindikasi terlantar yang telah diinventarisasi, kemudian ditindaklanjuti dengan identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan.¹⁵ Identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan meliputi:¹⁶

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

Kepala Kantor Wilayah menganalisis hasil inventarisasi untuk menyusun dan menetapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah terindikasi terlantar. Penetapan target berdasarkan pertimbangan lamanya tanah tersebut diterlantarkan dan/atau luas tanah yang terindikasi terlantar.¹⁷

Selanjutnya, Kepala Kantor Wilayah menyiapkan data dan informasi tanah terindikasi terlantar yang akan dijadikan target identifikasi dan penelitian. Kegiatan penyiapan data dan informasi meliputi:

- a. Verifikasi data fisik dan data yuridis meliputi jenis hak dan letak tanah;
- b. Mengecek buku tanah dan/atau dokumen lainnya;

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (1).

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (2).

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (3) dan (4).

- c. Meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait,;
- d. Melaksanakan pemeriksaan fisik berupa letak batas, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- e. Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- f. Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
- g. Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian.

Setelah data hasil identifikasi dan penelitian dinilai cukup sebagai bahan pengambilan keputusan upaya penertiban, Kepala Kantor Wilayah membentuk Panitia C yang terdiri dari unsur Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan.¹⁸ Panitia C menyampaikan laporan akhir hasil identifikasi dan penelitian serta Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah (BPN Provinsi).¹⁹

Dalam proses penetapan tanah terlantar PT. Mojokerto Industrial Park, berdasarkan bukti-bukti yang disajikan di persidangan diketahui bahwa telah dilakukan proses identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan atas inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar dalam Hak Guna Bangunan. Identifikasi dan penelitian dilakukan pada tanggal 31 Mei sampai dengan 3 Juni 2010 dan 5 Juli 2010 sampai tanggal 8 Juli 2010. Namun, berdasarkan alat-alat bukti tersebut ditemukan beberapa dokumen-dokumen yang tidak lengkap di antaranya adalah:

- a. Dalam daftar isian identifikasi dan penelitian tanah terlantar atas tanah (HAT) atau dasar penguasaan atas tanah (DPAT) tidak menyebutkan secara lengkap nomor buku tanah dari Sertifikat Hak Guna Bangunan yang dilakukan identifikasi dan penelitian, melainkan hanya disebutkan terlampir akan tetapi tidak ada lampiran;
- b. Tidak diperoleh satu pun alat bukti surat yang menunjukkan dasar kewenangan yang jelas bagi pihak yang melaksanakan identifikasi dan penelitian, melainkan hanya disebutkan nama-nama pihak pelaksananya saja (berdasarkan bukti T.I-60, T.I-61, dan T.I-62);

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 9.

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 13.

Sementara, untuk dokumen lainnya seperti Berita Acara Identifikasi Tanah Hak Guna Bangunan Yang Terindikasi Terlantar, Laporan Hasil Identifikasi dan Penelitian telah dibuat dan dibuktikan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 (berdasarkan bukti T.I-53, T.I-54, T.I-55, T.I-56, T.I-57 dan T.I-58, serta bukti T.I-59).

3. Peringatan terhadap Pemegang Hak

Apabila hasil identifikasi dan penelitian disimpulkan terdapat tanah yang diterlantarkan, Kepala Kantor Wilayah memberitahukan kepada pemegang hak dan sekaligus memberikan peringatan. Peringatan ini dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dengan ketentuan jarak antara peringatan 1 (satu) ke peringatan 2 (dua) dan peringatan 2 (dua) ke peringatan tiga (tiga) adalah asing-masing 1 (satu) bulan. Peringatan berisi agar pemegang hak mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya.²⁰

Sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pemegang, tanah hak atau dasar penguasaan atas tanahnya hak (apabila tidak melakukan tindakan sebagaimana tertulis di atas) ditetapkan menjadi tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh negara.²¹

Berdasarkan kasus penelantaran tanah yang dilakukan PT. Mojokerto Industrial Park, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Timur telah memberikan peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali kepada perusahaan. Adapun terhadap peringatan-peringatan tersebut, jangka waktu yang diberikan tidak sama, yaitu antara peringatan I dan peringatan II adalah tidak sampai satu bulan, sedangkan peringatan II dan peringatan III waktunya lebih dari satu bulan.

4. Penetapan Tanah Terlantar

Apabila peringatan ketiga ternyata pemegang hak tidak mematuhi peringatan ketiga, Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar.²² Selanjutnya, Kepala BPN akan menetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar atas usulan Kepala Kantor Wilayah.

²⁰ *Ibid.*, Pasal 14 ayat (1) dan (2).

²¹ *Ibid.*, Pasal 15 ayat (3).

²² *Ibid.*, Pasal 17 ayat (1).

Keputusan tersebut memuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukumnya, dan sekaligus menegaskan bahwa tanah dimaksud dikuasai langsung oleh negara.²³

Terkait dengan keabsahan suatu penetapan tanah terlantar yang merupakan salah satu bentuk dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) oleh BPN, maka pengaturan yang berlaku sama seperti pengaturan KTUN secara umum. Apabila terdapat kecacatan dalam proses tahapan penetapan tanah terlantar dimulai dari tahap inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar, identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar, peringatan terhadap pemegang hak, hingga penetapan tanah terlantar, maka terhadap penetapan tanah terlantar/KTUN tersebut menjadi batal karena tidak memenuhi prosedur hukum atau syarat formal.

Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara adalah:²⁴

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pertanyaan berikut yang muncul adalah, keputusan yang tidak sah dari tindakan pemerintah itu berupa *nietigheid van rechtswege* (batal karena hukum), *nietig* (batal) atau *vernietigbaar* (dapat dibatalkan). Menurut Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, karena tindakan pemerintah tersebut merupakan hukum administrasi maka berpedoman pada *asas vermoeden van rechmatigheid*. Artinya, keputusan organ pemerintah tersebut hanya dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) dan bukan batal atau batal karena hukum.²⁵

²³ *Ibid.*, Pasal 19 ayat (1) dan (2).

²⁴ Indonesia (c), *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, LN Tahun 2004 Nomor 35, TLN Nomor 4380, Pasal 53 ayat (2).

²⁵ Yudhi Setiawan dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, "Cacat Yuridis Dalam Prosedur Sebagai Alasan Pembatalan Sertifikat Hak atas Tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Equality*, vol. 13, no. 1, Februari 2008, hlm. 3.

B. Pertimbangan Hakim dalam Perkara Penetapan Tanah Terlantar atas Hak Guna Bangunan

Dalam putusan tingkat pertama yakni Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 62/G/2013/PTUN.SBY., Majelis Hakim berpendapat bahwa Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia telah keliru dalam menetapkan tanah atas Hak Guna Bangunan milik PT. Mojokerto Industrial Park sebagai tanah terlantar, dengan pertimbangan bahwa terhadap surat keputusan yang diterbitkan oleh BPN ternyata mengandung cacat .yuridis dari aspek prosedural formal. Majelis Hakim berpendapat bahwa terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi oleh BPN dalam menerbitkan surat keputusan tersebut, oleh karenanya atas Keputusan Tata Usaha Negara yang (KTUN) disengketakan terbukti pula mengandung cacat yuridis dari aspek prosedural formal.

Majelis Hakim Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya, dalam pertimbangannya juga membahas secara rinci mengenai unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam proses penetapan tanah terlantar. Selain aspek prosedural, Majelis Hakim di tingkat pertama juga menyoroti perkara ini dari segi substansi apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik khususnya asas kecermatan, asas kehati-hatian dan asas pengharapan. Hal ini berdasarkan fakta-fakta hukum bahwa penggugat telah mendapatkan izin-izin berantai serta telah merealisasikan pembangunan kawasan industri yang terlihat melalui laporan kegiatan pembangunan PT. Mojokerto Industrial Park.

Dalam putusannya, Majelis Hakim di tingkat pertama banyak memberikan pertimbangan hukum yang berkaitan dengan hukum administrasi negara, di antaranya adalah pertimbangan berikut ini:

1. Menimbang bahwa oleh karena dari pengujian prosedur/formal, telah terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi oleh Tergugat I, oleh karenanya atas Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan terbukti pula mengandung cacat yuridis dari aspek prosedural formal.²⁶

²⁶ Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, "Putusan Nomor: 62/G/2013/PTUN.SBY. ", hlm. 222.

2. Menimbang, bahwa menurut kaidah hukum apabila batal sesuatu maka batal pula sesuatu bagian yang terkandung di dalamnya.²⁷

Sementara, Majelis Hakim pada Mahkamah Agung yang memeriksa perkara Nomor 286 K/TUN/2014, pada tingkat kasasi menilai bahwa *judex facti* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya telah salah menerapkan hukum, dengan pertimbangan bahwa terhadap keseluruhan tanah seluas ± 153,6590 Ha yang dikuasai oleh PT. Mojokerto Industrial Park (Termohon Kasasi/Terbanding/Penggugat), ternyata baru dimanfaatkan sampai dengan Tahun 2010 hanya ± 1 hektar dari ± 152,6590 hektar yang diberikan, oleh karenanya tidaklah dapat diartikan bahwa tanah tersebut telah dimanfaatkan secara wajar.

Majelis Hakim Mahkamah Agung juga melihat ke kondisi bahwa tanah yang dikuasai oleh PT. Mojokerto Industrial Park memang sudah dilantarkan sejak lama yakni selama ± 15 tahun. Lamanya jangka waktu penguasaan tanah yang telah tidak dimanfaatkan dan dikelola secara benar oleh perusahaan menjadi salah satu pertimbangan Majelis Hakim tingkat kasasi dalam memutus perkara.

Terkait dengan adanya cacat yuridis dalam aspek prosedural penerbitan objek sengketa/KTUN ini, Majelis Hakim tingkat kasasi berpendapat hal itu adalah sebagai data pelengkap saja. Hal ini berarti, adanya cacat hukum dalam aspek prosedural formal bukan menjadi suatu patokan utama yang dapat menyebabkan batalnya suatu KTUN.

Secara aspek prosedural, penulis setuju dengan pertimbangan Majelis Hakim di tingkat pertama yang menyatakan bahwa surat penetapan tanah terlantar atas tanah berstatus Hak Guna Bangunan yang dikuasai oleh PT. Mojokerto Industrial Park memiliki kecacatan hukum dalam 3 (tiga) tahapan penerbitannya yakni Inventarisasi tanah, Identifikasi dan Penelitian serta Peringatan dan Pemberitahuan. Sehingga, penetapan tanah terlantar yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) tersebut pun menjadi dapat dibatalkan.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 227.

Namun, apabila dilihat dari aspek fungsi sosial dari suatu tanah, maka penulis lebih condong kepada pertimbangan Majelis Hakim di tingkat kasasi. Sebab, PT. Mojokerto Industrial Park secara nyata telah tidak mengusahakan dan memanfaatkan tanah yang dikuasainya sebagaimana izin dan peruntukkan tanah berstatus Hak Guna Bangunan. PT. Mojokerto Industrial Park telah menguasai tanah sengketa cukup lama yakni selama \pm 15 tahun.

Pengaturan mengenai fungsi sosial tanah terdapat dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”. Fungsi sosial tanah juga dapat diartikan bahwa tanah yang dikuasai tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Dengan tidak dimanfaatkannya tanah, maka secara tidak langsung juga tidak memberikan dampak positif terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar.

Adapun jangka waktu penguasaan Hak Guna Bangunan adalah paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Artinya, perusahaan telah menguasai tanah selama setengah jangka waktu Hak Guna Bangunan berjalan, tetapi selama itu pula tanah yang seluas \pm 152,6590 hektar belum kunjung dimanfaatkan oleh perusahaan. Hal ini menyebabkan terhambatnya fungsi sosial suatu tanah yang seharusnya tidak hanya dapat memberikan manfaat kepada si pemegang hak, tetapi juga kepada masyarakat sekitar.


Fakta hukum lain yang penulis dapatkan berdasarkan dokumen-dokumen putusan yakni PT. Mojokerto Industrial Park baru mulai melaksanakan sebagian pembangunan sampai dengan tahun 2010 hanya \pm 1 Ha. Sementara, sertifikat-sertifikat Hak Guna Bangunan telah diterbitkan sejak tahun 1996 sampai dengan 2004. Hal ini berarti, terdapat jangka waktu yang cukup panjang yang diberikan oleh negara agar perusahaan mengelola tanah tersebut.

Atas dasar pentingnya fungsi sosial terhadap suatu tanah, maka penulis beranggapan bahwa putusan Majelis Hakim di tingkat kasasi dan peninjauan kembali telah bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan dan hukum tanah nasional yang berlaku.

C. Penetapan Tanah Terlantar yang Berasal dari Hak Guna Bangunan PT. Mojokerto Industrial Park Menurut Hukum Islam

Menurut pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT semata. Sebagai pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) kemudian Allah SWT memberikan kuasa (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Asal-usul kepemilikan (*asul milki*) adalah milik Allah SWT, dan bahwa manusia tidak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (*tasarruf*) dengan cara yang di-*ridhai* oleh Allah SWT. Konsekuensi yuridisnya, maka setiap kebijakan di bidang pertanahan hendaklah dilaksanakan dengan mengaplikasikan hukum-hukum Allah SWT ke dalam kebijakan tersebut.²⁸

Menurut pendapat ahli hukum Islam (*fuqahâ*'), penguasa dan pemilik hakiki atas semua tanah adalah Allah. Adapun penguasaan atau pemilikan atas tanah oleh manusia hanya bersifat *majâz*, yaitu sebagai amanah (kepercayaan atau titipan Allah) yang diberikan kepada manusia untuk dipergunakan sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku.²⁹ Hal ini sesuai dengan firman Allah dalam Q.S. Maryam ayat 40, yang berbunyi:³⁰


 إِنَّا نَحْنُ نَرِثُ الْأَرْضَ وَمَنْ عَلَيْهَا وَإِلَيْنَا يُرْجَعُونَ

Artinya : “*Sesungguhnya Kami lah yang mewarisi bumi dan semua yang ada di atasnya, dan hanya kepada Kami mereka dikembalikan.*” (Q.S. Maryam ayat 40)³¹

Menurut Hukum Islam tanah dapat dimiliki dengan cara memagari (*tahjir*), diberikan secara cuma-cuma oleh khalifah (*iqta*'), bisa juga dengan menghidupkan tanah mati (*Ihya' al-Mawat*), bisa dengan waris, dan dengan cara membeli. Apabila ada tanah kosong yang tidak ada pemiliknya, kemudian ada orang yang mengelola

²⁸ Nurhayati, “Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria”, *Al-Muqaranah: Jurnal Program Studi Perbandingan Mazhab*, vol. 5, no. 1, 2017, hlm. 31.

²⁹ M. Muhibbin, “Perspektif Hukum Islam Tentang Konsep Penguasaan Tanah”, *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan*, vol. 17, no. 1, Juni 2017, hlm. 2.

³⁰ Quran, “The Noble Quran”, <https://quran.com>, diakses pada tanggal 31 Oktober 2019.

³¹ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahannya*, (Semarang: PT. Karya Toha Putra Semarang), Q.S. Maryam ayat 40.

dan memagari tanah tersebut sampai berproduksi maka pengelola tersebutlah yang kemudian menjadi pemilik tanah tersebut. Tanah tersebut akan menjadi milik dia selamanya jika ia terus mengelola dan tidak membiarkannya kosong. Jika di kemudian hari ia membiarkan tanah tersebut kosong selama tiga tahun maka kepemilikannya tersebut akan dicabut oleh negara.³²

Terkait dengan konsep kepemilikan tanah dalam Hukum Islam, Hendi Suhendi dalam bukunya “Fiqh Muamalah” berpendapat bahwa, dari segi unsur harta (benda dan manfaat), hak milik yang dibahas dalam fikih muamalah secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu:³³

1. *Milk tam*, yaitu suatu pemilikan yang meliputi benda dan manfaatnya sekaligus, artinya bentuk benda (zat benda) dan kegunaannya dapat dikuasai. Pemilikan *tam* bisa diperoleh dengan banyak cara, misalnya jual beli.³⁴ Adapun ciri-ciri milik *tam* yaitu:³⁵
 - a. Kepemilikan benda dan manfaat secara sempurna dan tidak dibatasi waktu serta tidak bisa digugurkan;
 - b. Pemilik mempunyai kebebasan penuh untuk menggunakan benda miliknya.
2. *Milk naqish*, yaitu bila seseorang hanya memiliki salah satu dari benda tersebut, memiliki benda tanpa memiliki manfaatnya atau memiliki manfaat atau kegunaannya saja tanpa memiliki zatnya.³⁶ Adapun ciri-ciri milik *naqish* yaitu:³⁷
 - a. Kepemilikannya dibatasi waktu, tempat dan sifatnya;
 - b. Tidak boleh diwariskan menurut Ulama Hanafiyah, karena manfaat tidak termasuk harta dalam pengertian mereka. Ulama jumhur membolehkannya, karena manfaat menurut pengertian mereka adalah termasuk harta;
 - c. Jika terjadi kerusakan barang yang diambil manfaatnya tidak wajib mengganti kecuali atas keteledorannya;

³² *Ibid.*

³³ Hendi Suhendi, *Fiqh Muamalah*, ed. 1, cet. 9, (Depok: Rajawali Pers, 2014), hlm. 40.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Harun, *Fiqh Muamalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2017), hlm. 24.

³⁶ Hendi Suhendi, *op.cit.*

³⁷ Harun, *op.cit.*

- d. Dalam akad *i'arah* (pinjam meminjam barang), biaya perawatan aset ditanggung penerima manfaat. Sedangkan dalam akad *ijarah* (sewa menyewa), biaya tersebut ditanggung oleh pemilik aset.
- e. Peminjam atau penyewa jika sudah habis masa pinjam/sewa, aset harus dikembalikan.³⁸

Konsep Hak Guna Bangunan bisa disamakan dengan *milk naqish*, yang merupakan hak milik yang tidak sempurna. Pemilikan *naqish* ini dibatasi oleh waktu tertentu berdasarkan suatu akad yang dilakukan oleh pemilik yang asli. Menurut Ghufron A. Mas'Adi, pemilikan *naqish* ini timbul karena pemilik awal mengalihkan manfaat atau bendanya saja kepada orang lain melalui cara-cara yang dibenarkan *syara'*. Pemilikan *naqish* hanya dapat diperoleh melalui sebab peralihan dari pemilik awal, yakni melalui akad.³⁹

Konsep Hak Guna Bangunan dalam perspektif hukum Islam juga dapat disamakan dengan konsep *haq al-intifa'* atau *milk al-manfaat*, yakni seseorang terhadap sebidang tanah tertentu dapat memakai, mengambil manfaat, mengelola, dan menempati tanah tersebut tanpa diikuti dengan kepemilikan secara utuh atas tanah tersebut. Yang mana terkait dengan kepemilikan tanah, penguasaan hak atas tanah tetap kembali kepada pemilik tanah yang asli.

Haq al-Intifa'. *Haq Al-intifa'* atau *milk al-manfaat* adalah kepemilikan seseorang untuk memanfaatkan suatu harta benda milik orang lain dengan keharusan menjaga materi bendanya. Seperti kepemilikan atas manfaat membaca buku, mendiami rumah atau menggunakan segala perabotan berdasarkan persewaan (*ijarah*) atau pinjaman (*'ariyah*).⁴⁰

Islam mengatur tentang pemilikan tanah untuk kemaslahatan bersama. Maka jika pemilik tanah tidak mengolahnya dan tidak menghasilkan apapun selama tiga tahun berturut-turut, tanah tersebut menjadi mubadzir. Dalam keadaan seperti ini maka hak pemilik tanah tersebut akan gugur.⁴¹

³⁸ Zuhaili, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, (1989), dikutip dalam buku Harun, *Fiqh Muamalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2017), hlm. 24.

³⁹ Ghufron A. Mas'Adi, *Fiqh Muamalah Kontekstual*, ed. 1, cet. 1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2002), hlm. 69.

⁴⁰ Panji Adam, *Fikih Muamalah Adabiyah*, cet. 1, (Bandung: Refika, 2018), hlm. 77 – 78.

⁴¹ Rahma Fitriani, "Pemilikan Tanah Perspektif Islam", *Al-Mabsut: Jurnal Studi Islam Dan Sosial*, Vol 2, No 1, April 2011, hlm. 7.

Tanah dalam al-Qur'an (atau Bahasa Arab secara umum) dikenal dengan istilah *al-ard*. Kata *al-ard* tersebut jamak dimaknai dengan bumi, tanah, daratan, dan sejenisnya. Tanah merupakan bagian dari harta yang bias dimiliki. Dengan memperhatikan persyaratan sesuatu untuk disebut harta yang meliputi bisa dikuasai, diupayakan, dan dimanfaatkan, bisa dengan tegas disebutkan bahwa tanah adalah harta. Tanah yang tidak bertuan atau tidak terurus dalam khazanah fikih dikenal dengan istilah tanah mati (*al-ard al-mawāt*).⁴²

Al-mawāt secara etimologi berarti yang mati atau lawan dari hidup. *Al-mawāt* memiliki arti yaitu sesuatu yang tidak mempunyai roh atau tanah yang tidak berpenghuni atau tidak seorangpun memanfaatkannya). Tanah mati berarti sesuatu yang tidak mempunyai roh dan tanah tidak berpenghuni atau berarti sesuatu yang tidak mempunyai roh, juga berarti tanah yang tidak dimiliki serta tidak dimanfaatkan.⁴³

Penggunaan tanah berbentuk penggarapan tanah yang terlantar (*ihya al-mawat*) adalah penggunaan tanah yang tidak dimanfaatkan, tidak ada pemiliknya secara pasti dan mungkin pemiliknya seorang muslim atau seorang *dzimmi*. Penggunaan tanah seperti ini memerlukan izin dari pemerintah (imam). Tanah yang digunakan dibatasi dengan pagar. Si penggarap wajib mengolahnya selama 3 (tiga) tahun. Orang yang menggunakan tanah itu berhak membuat cadangan pemanfaatan tanah yang terlantar dengan luas yang berbeda-beda tergantung pada keadaan.⁴⁴

Hukum Islam mengatur mengenai ketentuan penarikan tanah dari orang yang tidak mengelola tanahnya. Rasulullah menetapkan masa *tahjir* (membuat batas pada suatu lahan) 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:⁴⁵

عن طاووس قال: قال رسول الله، صلى الله عليه وسلم: "عادي الارض لله وللرسول، ثم

⁴² Ahmad Munif, "Ihyā' al-Mawāt dalam Kerangka Hukum Pertanahan di Indonesia", *Jurnal Pemikiran Hukum Islam: AL-AHKAM*, Vol. 28, No. 1, April 2018, hlm. 76 – 77.

⁴³ Ambok Panguik, "Ihya' Al-Mawat dalam Hukum Islam", *Media Akademika*, Vol. 25, No. 2, April 2010, hlm. 167.

⁴⁴ Joseph Schacht, *Pengantar Hukum Islam [An Introduction to Islamic Law]*, diterjemahkan oleh Joko Supomo, cet. 1, (Bandung: Nuansa, 2010), hlm. 206.

⁴⁵ Muhammad An'im Jalal, "Analisis Hukum Islam Terhadap Hapusnya Hak Milik Tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria", (Skripsi Sarjana Universitas Islam Negeri Walisongo, Semarang, 2018), hlm. 48.

لكم من بعد، فمن أحيأ أرضاً ميتة فهي له، وليس لمحتجر بعد ثلاث سنين "

Artinya : 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 mengabaikan tanah itu lebih tiga tahun".⁴⁶

Pada zaman khalifah Umar bin Khattab, hukum penarikan tanah juga dilakukan dengan ketentuan yang sama. Sayyid Sabiq dalam bukunya yang berjudul "Mukhtashar Fiqih Sunnah" menjelaskan bahwa penguasa memberikan hak kepemilikan tanah hanya bila ada *maslahat*. Apabila *maslahat* tidak terwujud, seperti jika orang yang diberi tanah tidak mengelola dan mengembangkannya maka tanah tersebut dapat diambil kembali.⁴⁷

Amr bin Syu'aib meriwayatkan dari ayahnya, dari kakeknya, bahwa Rasulullah SAW pernah memberikan sebidang tanah untuk sekelompok orang dari Muzainah atau Junainah, tetapi mereka tidak mengelolanya. Lalu, sekelompok orang lain datang dan mengelolanya. Orang-orang Juhainah atau Muzainah itu memperkarakan mereka kepada Umar bin Khattab.

Umar berkata, "Andai aku atau Abu Bakar yang memberikan tanah itu, tentu aku akan mengembalikannya. Namun, itu adalah pemberian Rasulullah SAW.". Umar melanjutkan, "Barang siapa memiliki sebidang tanah kemudian ia abaikan selama tiga tahun tanpa dirawat, kemudian ada kaum lain yang merawatnya, maka mereka lebih berhak atas tanah itu." (H.R. Ibnu Zanjuyah dalam *Al-Amwāl*).⁴⁸

Tenggang waktu yang diberikan kepada penerima *iqta'* maksimal 3 (tiga) tahun. Oleh karenanya dalam masa 3 (tiga) tahun tanah yang diberikan kepada seseorang harus digarap. Jika tidak digarap atau ditelantarkan maka haknya untuk memiliki tanah menjadi gugur dan tanahnya diambil kembali oleh negara sebagai tindakan penertiban, dan selanjutnya tanah tersebut didistribusikan pada orang lain.

⁴⁶ Sayyid Sabiq, *Fiqih Sunnah*, Jilid 3, (Kairo: Dar al-Fath Lil I'lamil Arabi, 1990), hlm. 275, dikutip dalam skripsi Muhammad An'im Jalal, *op.cit*.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Kriteria kedua, didasarkan pada keadaan fisik, yakni sudah berubah menjadi hutan kembali. Kriteria ini lebih tertuju kepada tanah-tanah yang sudah menjadi hak milik seseorang, artinya pernah digarap, tetapi kemudian dibiarkan sehingga menjadi keadaan semula.⁴⁹

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan rumusan masalah, kajian serta pembahasan yang penulis dapatkan dari hasil penelitian, maka dapat disimpulkan beberapa hal dari penelitian ini yakni sebagai berikut:

1. Pemenuhan unsur-unsur dalam proses penetapan tanah terlantar dapat dilihat melalui kriteria tanah terlantar yang diatur dalam UUPA, PP No. 40 Tahun 1996 dan PP No. 11 Tahun 2010. Kriteria tanah terlantar secara umum di antaranya yaitu adanya objek penerbitan tanah yang berasal dari hak-hak/penguasaan atas tanah, tanah tersebut secara sengaja tidak diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya, tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban terhadap tanah, serta tanah tersebut telah dikuasai selama 3 (tiga) tahun sejak diterbitkannya sertifikat hak atas tanah. Proses penetapan tanah terlantar yang berasal dari Hak Guna Bangunan atas PT. Mojokerto Industrial Park dilaksanakan melalui 4 (empat) tahapan penetapan tanah terlantar yaitu inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar, identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar, peringatan terhadap pemegang hak dan penetapan tanah terlantar;
2. Terdapat perbedaan pertimbangan Majelis Hakim di tingkat pertama dan kasasi dalam perkara penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Bangunan. Majelis Hakim di tingkat pertama lebih berfokus pada permasalahan keabsahan Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar sebagai KTUN yang diterbitkan oleh BPN. KTUN tersebut dinyatakan memiliki cacat yuridis di tahapan kedua dan ketiga dari aspek prosedural penerbitan Surat Keputusan Penetapan Tanah

⁴⁹ *Ibid.*

Terlantar oleh Kepala BPN Republik Indonesia. Sementara, Majelis Hakim di tingkat kasasi menilai bahwa walaupun tanah sengketa telah dimanfaatkan sebagian oleh perusahaan, namun hanya seluas ± 1 hektar dari luas keseluruhan $\pm 152,6590$ hektar, sehingga pemanfaatan tersebut tidak bisa dianggap wajar. Penulis menilai bahwa apabila dilihat dari aspek prosedural, maka pertimbangan Majelis Hakim tingkat pertama yang menyatakan KTUN yang diterbitkan mengandung cacat hukum adalah benar. Namun, apabila dilihat dari aspek fungsi sosial tanah dan jangka waktu tanah yang telah ditelantarkan selama ± 15 tahun, maka putusan Majelis Hakim tingkat kasasi yang menyatakan bahwa PT. Mojokerto Industrial Park telah menelantarkan tanahnya adalah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

3. Hukum Islam mengenal tanah terlantar dengan istilah *Ihya' Al-Mawat* yang berarti tanah yang tidak dimiliki oleh seseorang dan belum digarap. Sementara, Hak Guna Bangunan dalam perspektif Hukum Islam dapat disamakan dengan tanah hak guna yaitu *haq al-intifa'* atau *milk al-manfaat*. Mengenai penetapan tanah terlantar dalam Hukum Islam kurang lebih memiliki ketentuan yang mirip dengan hukum tanah nasional di Indonesia, di antaranya yaitu ketentuan apabila suatu tanah tidak dimanfaatkan selama 3 (tiga) tahun, maka dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar. Terhadap tanah *Ihya' Al-Mawat* dapat dikelola oleh orang lain yang mampu untuk mengelolanya melalui pemberian izin oleh khalifah atau negara maupun pemanfaatan fisik tanah secara langsung dengan cara memagari tanah tersebut.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis berikan terkait dengan permasalahan di atas adalah sebagai berikut:

1. Badan Pertanahan Nasional (BPN) perlu meningkatkan perannya dalam rangka sosialisasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar untuk mencegah adanya tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, terlebih dengan jangka waktu yang cukup lama. Untuk itu, BPN dibantu dengan

Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Timur serta Kantor Petanahan Kabupaten Mojokerto juga perlu untuk meningkatkan pengawasan terhadap pemanfaatan tanah-tanah yang telah diberikan oleh pemerintah kepada para pemegang hak sebagai tindakan preventif terhadap munculnya tanah-tanah yang terindikasi terlantar melalui pemeriksaan laporan pembangunan setiap tahunnya hingga pembangunan selesai dilakukan bagi tanah Hak Guna Bangunan;

2. Terkait dengan proses penetapan tanah terlantar yang aturannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, perlu ditambahkan pasal-pasal mengenai perhitungan suatu tanah dapat dikatakan sebagai tanah terlantar berdasarkan penggolongan luasnya tanah yang dikuasai. Sehingga, terhadap tanah yang luasnya berbeda-beda, perhitungan jangka waktu penelantaran tanahnya pun seharusnya dapat dibedakan pula. Hal ini dilakukan dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap penetapan tanah terlantar dengan luas penguasaan tanah yang berbeda-beda.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adam, Panji. *Fikih Muamalah Adabiyah*. Cet. 1. Bandung: Refika, 2018.
- Departemen Agama Republik Indonesia. *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahannya*. Semarang: PT. Karya Toha Putra Semarang. 2002.
- Fajar, Mukti, dan Yulianto Achmad. *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Harun. *Fiqh Muamalah*. Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2017.
- Mas'adi, Ghufron A. *Fiqh Muamalah Kontekstual*. Ed. 1, cet. 1. Jakarta: Rajawali Pers, 2002.

- Schacht, Joseph. *Pengantar Hukum Islam [An Introduction to Islamic Law]* Diterjemahkan oleh Joko Supomo. Cet. 1. Bandung: Nuansa, 2010.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cet. 4, Jakarta: Rajawali Pers, 1995.
- Suardi. *Hukum Agraria*. Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2005.
- Suhendi, Hendi. *Fiqh Muamalah*. Ed. 1, cet. 9. Depok: Rajawali Pers, 2014.

Jurnal

- Fitriani, Rahma. “Pemilikan Tanah Perspektif Islam”. *Al-Mabsut: Jurnal Studi Islam Dan Sosial*. Vol. 2, No. 1. April 2011.
- Nurhayati. “Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria”. *Al-Muqaranah: Jurnal Program Studi Perbandingan Mazhab*. Vol. 5, No. 1. 2017.
- Muhibbin, M. “Perspektif Hukum Islam Tentang Konsep Penguasaan Tanah”. *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum dan Sosial Kemasyarakatan*. Vol. 17, No. 1. Juni 2017.
- Munif, Ahmad. “Iḥyā’ al-Mawāt dalam Kerangka Hukum Pertanahan di Indonesia”. *Jurnal Pemikiran Hukum Islam: AL-AHKAM*. Vol. 28, No. 1. April 2018.
- Panguik, Ambok. “Ihya’ Al-Mawat dalam Hukum Islam”. *Media Akademika*. Vol. 25, No. 2. April 2010.
- Setiawan, Yudhi dan Boedi Djatmiko Hadiatmodjo. “Cacat Yuridis Dalam Prosedur Sebagai Alasan Pembatalan Sertifikat Hak atas Tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara”. *Jurnal Equality*. Vol. 13, No. 1. Februari 2008.
- Yunior, Lianton Vicco. “Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar”. *Jurist-Diction*. Vol. 2, No. 6. November 2019.

Karya Tulis Ilmiah (Skripsi, Tesis, dan Disertasi)

- Jalal, Muhammad An'im. “Analisis Hukum Islam Terhadap Hapusnya Hak Milik Tanah dalam Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”. Skripsi Sarjana Universitas Islam Negeri Walisongo, Semarang, 2018.

Peraturan Perundang-undangan

- Badan Pertanahan Nasional. *Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar*, Nomor 4 Tahun 2010.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Undang-Undang Republik Indonesia tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. LN Tahun 2004 Nomor 35, TLN Nomor 4380.

_____. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. PP No. 11 Tahun 2010. LN Nomor 16, TLN Nomor 5098.

Putusan Pengadilan

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya. “Putusan Nomor: 62/G/2013/PTUN.SBY.”

Internet

Bahtiar Ari Rahadi, Rizal Nugroho, dan Asmara Budi Dyah Darma Sutji. “Kajian Yuridis tentang Tanah Terlantar Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”. <http://repository.unej.ac.id/handle/123456789/58862>. Diakses pada tanggal 13 November 2019.

Tafsirq, “Hadits Bukhari Nomor 2167”, <https://tafsirq.com/hadits>. Diakses pada tanggal 15 November 2019 dan 5 Desember 2019.