

**PENYALAHGUNAAN FUNGSI TANAH DENGAN HAK GUNA  
BANGUNAN SEBAGAI LAHAN PERTANIAN**

(Studi di Kantor Pertanahan Kota Malang)

**JURNAL ILMIAH**

Untuk Memenuhi Sebagian Sistem Syarat-Syarat Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan  
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

**HALIMATUS SA'DIYAH**

NIM. 0910110166



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2013**

## LEMBAR PERSETUJUAN

Judul Jurnal : PENYALAHGUNAAN FUNGSI TANAH DENGAN HAK GUNA BANGUNAN SEBAGAI LAHAN PERTANIAN (STUDI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG)

Identitas Penulis :

a. Nama : Halimatus Sa'diyah

b. NIM : 0910110166

Konsentrasi : Hukum Perdata Murni

Jangka waktu penelitian : 4 bulan

Disetujui pada tanggal : 15 Mei 2013

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Moch. Bakri, S.H. M.S  
NIP : 19500815 197903 1 002

Imam Kuswahyono S.H. M.Hum  
NIP. 19571021 198601 1 002

Mengetahui :

Ketua Bagian Hukum Perdata

Siti Hamidah S.H. M. Hum  
NIP : 19660622 199002 2 001

# LEMBAR PENGESAHAN

PENYALAHGUNAAN FUNGSI TANAH DENGAN HAK GUNA BANGUNAN  
SEBAGAI LAHAN PERTANIAN  
(STUDI DI KANTOR PERTANAHAN KOTA MALANG)

Oleh :  
HALIMATUS SA'DIYAH  
0910110166

Jurnal ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal :

Ketua Majelis Penguji

Anggota

Prof. Dr. Moch. Bakri, S.H. M.S  
NIP : 19500815 197903 1 002

Prof. Dr. Suhariningsih S.H. M.S.  
NIP. 19500526 198002 2 001

Anggota

Ketua Bagian Hukum Perdata

Imam Kuswahyono S.H. M.Hum  
NIP. 19571021 198601 1 002

Siti Hamidah S.H. M. Hum  
NIP : 19660622 199002 2 001

Mengetahui :  
Dekan Fakultas Hukum

Dr. Sihabuddin, S.H., M.H.  
NIP : 19591216 198503 1 001

# **Penyalahgunaan Fungsi Tanah Dengan Hak Guna Bangunan Sebagai Lahan Pertanian**

(Studi di Kantor Pertanahan Kota Malang)

**Halimatus Sa'diyah**

**Fakultas Hukum Universitas Brawijaya**

**Email: halimatussadiyah19@gmail.com**

## **ABSTRACT**

The final report is based on the many housing area development in the Malang City as the consequences of the many population in the Malang City. The increase of housing number that will be developed make the agricultural land decrease. With the decreasing agricultural land make the farmer lose their livelihood. It make them finally rent the land at the housing area. The used land for developing the housing has building use right. The housing land use for rent to the farmer and used as the agricultural land is the abuse of land function.

Keyword : The Building Use Right, Residential, The Employment Use Right, Agricultural Land

## **ABSTRAKSI**

Penulisan skripsi ini dilatar belakangi oleh maraknya pembangunan area perumahan di Kota Malang sebagai akibat meningkatnya jumlah penduduk di Kota Malang. Peningkatan jumlah perumahan yang akan dibangun membuat jumlah tanah untuk kegiatan pertanian menjadi berkurang. Dengan berkurangnya tanah untuk pertanian membuat para petani kehilangan mata pencahariannya. Hal ini membuat petani akhirnya menyewa tanah-tanah di area perumahan. Tanah yang digunakan untuk membangun perumahan memiliki hak guna bangunan. Sedangkan untuk lahan pertanian memiliki hak sendiri yaitu hak guna usaha. Penggunaan tanah perumahan untuk disewakan kepada petani dan digunakan sebagai lahan pertanian merupakan tindakan penyalahgunaan fungsi tanah dengan hak guna bangunan.

Kata Kunci: Hak guna bangunan, perumahan, hak guna usaha, lahan pertanian

## A. PENDAHULUAN

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena kehidupan manusia sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah. Mereka hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah. Sejarah perkembangan atau kehancuran ditentukan pula oleh tanah. Sebagai contoh masalah tanah yang dapat menimbulkan persengketaan dan peperangan yang dahsyat adalah adanya keinginan untuk menguasai tanah milik orang lain yang dikarenakan sumber-sumber alam yang terkandung di dalamnya.<sup>1</sup>

Pada negara agraris seperti Indonesia, tanah merupakan faktor produksi sangat penting karena menentukan kesejahteraan hidup penduduk negara yang bersangkutan. Paling sedikit ada tiga kebutuhan dasar manusia yang menggunakan tanah. Pertama, tanah sebagai sumber ekonomi sebagai penunjang kehidupan. Kedua, tanah sebagai tempat mendirikan rumah atau bangunan untuk tempat tinggal. Ketiga, tanah yang difungsikan sebagai pemakaman.

Walaupun tanah di negara agraris merupakan kebutuhan dasar, tetapi struktur kepemilikan tanah di negara agraris biasanya sangat timpang. Di satu sisi ada individu atau kelompok manusia yang memiliki dan menguasai tanah secara berlebihan, di satu sisi lainnya terdapat kelompok manusia yang sama sekali tidak memiliki tanah. Kepincangan atas pemilikan tanah inilah yang membuat seringnya permasalahan tanah di negara-negara agraris menjadi salah satu sumber utama dari kepentingan politik.

Dengan demikian maka jelaslah bahwa tanah sebagai sumber utama bagi kehidupan manusia, yang telah dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa sebagai tumpuan masa depan kesejahteraan manusia itu sendiri, manusia wajib dalam pendayagunaan dan pengelolaannya memperhatikan hukum alam dan hukum masyarakat, agar antara hak-hak dan kewajiban-kewajiban atas tanah selalu berimbang sehingga kemampuan tanah sebagai sumber utama kehidupan manusia dapat berlangsung terus sepanjang masa.

---

<sup>1</sup> G.Kartasapoetra dkk. 1991. *Hukum Tanah Jaminan Undang-undang Pokok Agraria bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Jakarta: PT. Rineka Cipta. Hal 1

Berdasarkan pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi Bumi, air dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari pasal ini dapat diartikan bahwa segala sesuatu yang berada di atas tanah maupun terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Wewenang yang diberikan kepada negara ini tidaklah semata-mata tanpa kewajiban. Negara memiliki wewenang bertujuan agar penggunaan dan pembagian hasil kekayaan alam yang dimiliki dapat dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.

Dengan adanya pasal di atas juga dapat membatasi hak para pihak yang berkaitan dengan tanah. Ketika ada hasil kekayaan alam yang melimpah tidak hanya dikuasai oleh orang perorangan saja, akan tetapi hasil kekayaan ini digunakan atau dimanfaatkan secara keseluruhan demi kemakmuran semua rakyat Indonesia.

Selain yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945, ketentuan akan kekayaan alam Indonesia juga diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria:

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Sama halnya dengan Undang-undang Dasar 1945, makna dari kata dikuasai oleh negara bukanlah berarti bahwa seluruh tanah yang ada di Indonesia ini merupakan milik negara Indonesia, akan tetapi pengertian dikuasai ini memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia.<sup>2</sup>

Kewenangan yang diberikan kepada Negara Indonesia tertuang dalam pasal 2 ayat (2). Pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah yang nantinya akan diberi hak atas tanah kemudian diserahkan kepada perorangan maupun badan hukum yang memilikinya. Kedua, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air, dan ruang angkasa . Penentuan dan

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan. Hal 31

pengaturan mengenai hak ini tujuannya adalah untuk menghindari penguasaan secara pribadi terhadap kekayaan alam yang berhubungan dengan hajat hidup seluruh rakyat Indonesia. Ketiga, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Negara berwenang untuk menentukan dan mengatur hak atas tanah, maka pasti akan terjadi perbuatan hukum seperti jual beli, sewa menyewa atau bahkan warisan yang membutuhkan pengesahan dari pemerintah. Dilihat dari pasal 2 ayat 2 negara berwenang untuk menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air, dan ruang angkasa.

Kemudian dalam pasal 4 Undang-undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa terdapat macam-macam hak yang dapat dimiliki oleh orang perorang maupun badan hukum. Sebagai pemilik atas hak suatu tanah maka baik orang perorang maupun badan hukum ini diberi hak. Sama halnya dengan konsep dikuasai oleh negara, maka pihak yang mempunyai hak tetap memperhatikan batas-batas kewajaran dalam mengolah dan mengelola tanah tersebut. Apabila nantinya terdapat suatu hal yang berhubungan dengan kepentingan seluruh rakyat Indonesia maka akan kembali kepada negara.

Penggunaan tanah di Indonesia sangat beragam, mulai digunakan sebagai investasi, pertanian, pertambangan, industri, perumahan atau tempat tinggal, dan juga pemakaman. Masing-masing dari tujuan penggunaan tanah itu memiliki hak atas tanah satu dengan lainnya tidak sama. Menurut Undang-undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 pasal 16, hak atas tanah terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak mengelola hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak masuk dalam hak tersebut. Sebagai contoh untuk pertanian dan pertambangan diberi hak guna usaha. Kemudian untuk tanah yang digunakan sebagai tempat mendirikan bangunan atau perumahan diberi hak yaitu hak guna bangunan.

Dewasa ini dapat dilihat bahwa penduduk Indonesia setiap tahun terus bertambah jumlahnya. Hal ini secara langsung berdampak pada keperluan tanah yang digunakan sebagai dasar membangun sebuah tempat tinggal.

Dilihat dari kebutuhan tempat tinggal yang semakin meningkat, maka pihak pengembang atau developer berlomba-lomba untuk memecahkan masalah dari masyarakat. Para pengembang mencari lahan tanah yang cukup luas untuk kemudian dibangun area perumahan. Selanjutnya rumah-rumah tersebut dijual kepada masyarakat yang membutuhkan.

Setelah diketahuinya tanah tersebut diberi hak berupa hak guna bangunan, maka yang seharusnya dilakukan pengembang adalah memanfaatkan atau mendaya gunakan tanah tersebut sesuai dengan haknya. Dengan hak guna bangunan maka tanah tersebut digunakan untuk membangun sebuah gedung baik perkantoran maupun perumahan. Pembangunan perumahan yang bertahap tetap menyisakan tanah yang belum didirikan bangunan di atasnya atau masih kosong. Oleh pengembang tanah tersebut difungsikan sementara menjadi tanah pertanian. Fungsinya agar tanah kosong tersebut tidak dianggap sebagai tanah kosong ataupun tanah terlantar. Untuk diketahui jika tanah yang digunakan aktifitas bertani haruslah memiliki izin untuk memperoleh hak berupa hak guna usaha.

Kesimpulan dari uraian di atas yaitu pengembang perumahan tidak menggunakan hak atas tanah sesuai dengan izin lokasi yang dimilikinya. Maka dari itu dengan uraian di atas penulis berkeinginan untuk menulis skripsi tentang penggunaan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan pemberian hak pada izin lokasi.

## **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang peneliti uraikan di atas, terdapat dua rumusan masalah yang menjadi fokus peneliti sebagai berikut:

1. Apa faktor penyebab terjadinya penyalahgunaan hak guna bangunan pada area perumahan Villa Bukit Tidar Kota Malang menjadi tanah pertanian?
2. a) Apa akibat hukum yang timbul jika terjadi penyalahgunaan hak guna bangunan di perumahan Villa Bukit Tidar Kota Malang menjadi tanah pertanian?

- b) Bagaimana solusi yang tepat untuk mengatasi penyalahgunaan hak guna bangunan di perumahan Villa Bukit Tidar Kota Malang menjadi tanah pertanian?

### **TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui tentang apa yang menjadi hak pengembang untuk mengalihfungsikan tanah dengan hak guna bangunan menjadi lahan pertanian.
2. Untuk mengetahui mengenai status dari tanah dengan hak guna bangunan yang dialihfungsikan sebagai lahan pertanian.

### **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris. karena mengkaji tentang permasalahan yang ada di area perumahan yang mana tanahnya memiliki hak yaitu hak guna bangunan. Tetapi dalam penggunaan fungsinya tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya yang digunakan untuk mendirikan bangunan. Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara *yuridis sosiologis* yaitu cara pendekatan dengan melakukan telaah terhadap kasus menggunakan landasan yang berupa ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan hukum dalam memilih dan membahas permasalahan yang ada. Ketentuan dan peraturan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pendayagunaan dan Penertiban Tanah Terlantar. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik wawancara terhadap narasumber yang telah ditentukan dan hasilnya merupakan data primer. Teknik analisis data dengan cara deskriptif analisis yaitu mengolah hasil di lapangan dan dianalisa berdasarkan peraturan yang berlaku.

## **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Faktor Penyebab Terjadinya Penyalahgunaan Fungsi Tanah Dengan Hak Guna Bangunan Sebagai Lahan Pertanian**

Dalam penyelenggaraan perumahan tentu mulai perencanaan hingga pengendalian, tanah yang ada di area tersebut digunakan untuk mendirikan rumah. Namun terdapat beberapa faktor penyebab terhadap terjadinya penyalahgunaan fungsi tanah dengan hak guna bangunan menjadi lahan pertanian di area perumahan. Faktor penyebab tersebut datangnya dari pihak pengembang sendiri yaitu PT. Alam Mahameru. Adapun faktor yang menjadi faktor penyebab adalah sebagai berikut:

1. Tidak ada atau kurangnya modal dari pihak pengembang untuk membangun secara kolektif bangunan rumah pada area perumahan
2. Menunggu sertifikat atas tanah yaitu yang diberi hak guna bangunan diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang
3. Menghindari dianggapnya tanah terlantar oleh Kantor Pertanahan Kota Malang
4. Kurangnya pengawasan dari Kantor Pertanahan Kota Malang dalam penggunaan hak yang telah diberikan kepada pemohon.<sup>3</sup>

Penggunaan dan pemanfaatan lahan tanah yang seharusnya digunakan sebagai area untuk mendirikan bangunan rumah akan tetapi digunakan untuk kegiatan pertanian. Jika dilihat dari fungsi tanahnya pun tidak sesuai. Begitu pula jika dilihat dari hak tanah tersebut, sifat dan tujuannya berbeda. Akan tetapi pemanfaatan yang tidak sesuai dengan seharusnya itu tetap dijalankan.

Dasar penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan sifat dan tujuannya adalah agar tanah yang masih kosong ini tetap dapat menghasilkan keuntungan. Bagi pihak PT. Alam Mahameru lebih baik memanfaatkan tanah tersebut daripada membiarkannya tetap kosong. Keuntungan yang diperoleh

---

<sup>3</sup> Hasil wawancara dengan Sandhy, Legal PT. Alam Mahameru pada 1 Maret 2013 pukul 13.00 WIB di Kantor Pemasaran Perumahan Vila Bukit Tidar

tentu dapat menambah modal untuk membangun dan mengembangkan area perumahan.<sup>4</sup>

Pemanfaatan tanah untuk lahan pertanian ini juga melibatkan warga sekitar yang bermata pencaharian sebagai petani. Karena tanah yang dikuasai oleh PT. Alam Mahameru ini dulunya adalah milik warga sekitar, kemudian dibeli dan digunakan sebagai area perumahan, maka petani tersebut mulai kehilangan pekerjaannya. Hal ini tentu saja mempengaruhi kehidupan ekonomi mereka. Maka dari itu, PT. Alam Mahameru menyewakan tanah yang masih kosong untuk dikerjakan menjadi tanah pertanian. Dengan adanya kerja sama seperti ini membuat petani tersebut memiliki penghasilan lagi, walaupun sebagian harus diberikan kepada PT. Alam Mahameru dengan sistem bagi hasil.<sup>5</sup>

Selain untuk menambah modal dalam pembangunan perumahan dan membantu meningkatkan tingkat ekonomi para petani sekitar, PT. Alam Mahameru menyadari bahwa tanah yang dikuasai tidak boleh dibiarkan kosong begitu saja. Pemanfaatan tanah yang mempunyai hak guna bangunan tersebut kemudian digunakan sebagai pertanian. Dengan dimanfaatkannya menjadi lahan pertanian maka tanah yang masih kosong tersebut dianggap tidak dibiarkan begitu saja. Karena pengembang mengetahui bahwa tanah yang dibiarkan begitu saja selama satu tahun dapat diidentifikasi sebagai tanah terlantar. Ketika tanah tersebut sudah diidentifikasi sebagai tanah terlantar, maka hak tanah tersebut dapat dicabut dan tanahnya beralih menjadi milik Negara atau pihak lain yang lebih mampu memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan fungsinya.<sup>6</sup>

Menurut uraian fakta di atas dapat ditarik sebuah kesimpulan mengenai penyebab terjadinya penyalahgunaan hak guna bangunan adalah karena lemahnya pengawasan di lapangan dari pihak yang seharusnya berwenang mengawasi yaitu Kantor Pertanahan ketika permohonan telah dikabulkan. Dengan kurangnya pengawasan penggunaan hak yang telah

---

<sup>4</sup> Hasil wawancara dengan Sandhy, Legal PT. Alam Mahameru, pada 1 Maret 2013 pukul 12.45 WIB di Kantor Pemasaran Vila Bukit Tidar

<sup>5</sup> Hasil wawancara dengan Sandhy, Legal PT. Alam Mahameru, pada 4 Maret 2013 pukul 15.00 WIB di Kantor Pemasaran Vila Bukit Tidar

<sup>6</sup> ibid

diberikan maka dapat digunakan diluar sifat dan tujuan pemberian hak oleh pemiliknya atau pengembang. Jika dikembalikan pada norma yaitu Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 35 yang berbunyi hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama tiga puluh tahun. Pada pasal tersebut telah jelas sifat dan tujuan hak guna bangunan ialah untuk mendirikan bangunan, sehingga jika ada penggunaan diluar fungsinya dapat disebut sebagai penyalahgunaan hak tanah.

## **2. Akibat Hukum Terjadinya Penyalahgunaan Hak Guna Bangunan di Area Perumahan Menjadi Lahan Pertanian**

Tanah yang sudah mempunyai hak tidak boleh dibiarkan kosong begitu saja. Tanah tersebut tetap harus dimanfaatkan. Pemanfaatan tanah haruslah sesuai dengan sifat dan tujuan seperti pada hak yang telah diberikan.

Setelah sertifikat tanah dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan, sebaiknya tanah tersebut segera digunakan sebagaimana fungsinya. Apabila masih ditemui kendala dalam pemanfaatan tanah sehingga menjadikan tanah itu kosong, maka perlu upaya lain. Upaya yang dapat ditempuh yaitu menanam tanah tersebut dengan tanaman-tanaman yang dapat berguna untuk kehidupan sehari-hari.

Berdasarkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pendataan dan Monitoring Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Penanaman Pangan pada intruksi kedua disebutkan bahwa menyampaikan kepada pemegang hak atau pihak yang memperoleh penguasaan tanah untuk tidak membiarkan tanah yang telah dikuasai dibiarkan kosong.

Pemanfaatan tanah kosong dengan ditanami tanaman pangan seperti jagung dan tebu sebenarnya diperbolehkan. Namun sebelum memanfaatkan diluar sifat dan tujuannya, proses kegiatan penanaman tersebut harus didaftarkan. Diperlukan izin terlebih dahulu kepada pihak yang berwenang yaitu Kantor Pertanahan.

Pemanfaatan tanah tersebut oleh PT. Alam Mahameru tidak menggunakan izin atau belum mendaftarkannya kepada Kantor Pertanahan Kota Malang. Ketika tidak ada izin maka seharusnya pemanfaatan tanah diluar fungsi tersebut tidak diperbolehkan dan dapat diidentifikasi sebagai tanah terlantar. Selain itu, PT. Alam Mahameru memang dengan sengaja menyewakannya kepada petani sekitar dengan tujuan meningkatkan taraf ekonomi mereka. Kesengajaan ini terlihat ketika pengembang menyetujui ketika petani memohon untuk menyewa tanah di area perumahan mereka.<sup>7</sup>

Dengan teridentifikasinya tanah yang terletak di area perumahan Villa Bukit Tidar sebagai tanah terlantar, maka akibatnya adalah pengembang akan dikenai sanksi. Sanksi tersebut dilakukan secara bertahap dan dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang. Pada awalnya pengembang akan diberi peringatan secara tertulis. Peringatan tertulis tersebut berisi mengenai segala sesuatu yang harus dilakukan dan sanksi yang akan diberikan apabila tidak melaksanakan kewajibannya. Peringatan ini berlaku selama satu bulan. Apabila peringatan pertama tidak dihiraukan maka akan diberikan lagi surat peringatan kedua yang isi serta jangka waktunya sama seperti surat pengertian pertama. Jika peringatan kedua ini tidak diperhatikan lagi oleh pemegang hak maka akan diberikan surat peringatan ketiga yang merupakan peringatan terakhir. Namun ketika peringatan secara tertulis tersebut tidak diperhatikan maka sanksi selanjutnya adalah pencabutan hak atas tanah yang telah ditelantarkannya. Dengan dicabutnya hak atas tanah tersebut kemudian tanahnya akan dikuasai oleh Negara.<sup>8</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Pasal 33 ayat 2 menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah berwenang mencabut izin pembangunan perumahan terhadap badan hukum yang tidak memenuhi kewajibannya. Badan hukum pada pasal ini adalah pengembang perumahan. Pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Pasal 1 ayat 26 dijelaskan bahwa badan hukum adalah badan hukum yang didirikan oleh warga Negara

---

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Malik, petani penyewa lahan perumahan Villa Bukit Tidar, pada 15 Maret pukul 16.00 WIB di sawah sekitar perumahan Vila Bukit Tidar

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan Ahyudi Agung, Kasubsi Penetapan Hak Tanah pada tanggal 29 Maret 2013 pukul 15.30 WIB di Kantor Pertanahan Kota Malang

Indonesia yang kegiatannya dibidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Badan hukum atau pengembang ini akan dicabut izin pembangunannya jika tidak memenuhi kewajibannya. Kewajiban yang dimaksud ialah mendirikan bangunan di atas tanah dengan hak guna bangunan.

### **3. Upaya Untuk Mengatasi Terjadinya Penyalahgunaan Hak Guna Bangunan di Area Perumahan Menjadi Lahan Pertanian**

Penggunaan tanah yang masih kosong namun sudah dilekati oleh suatu hak seharusnya didaftarkan terlebih dahulu ke Kantor Pertanahan. Apabila tidak dilakukan pendaftaran dalam kurun waktu tiga tahun dan tanah masih digunakan tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya maka tanah tersebut dapat diidentifikasi sebagai tanah terlantar.

Tanah yang diidentifikasi terlantar haruslah segera dilakukan penertiban. Menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PERKBPB) Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dalam Pasal 3 dapat dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

- a. Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang teridentifikasi terlantar;
- b. Identifikasi dan penelitian tanah teridentifikasi terlantar;
- c. Peringatan terhadap pemegang hak;
- d. Penetapan tanah terlantar.

Upaya selanjutnya adalah pengembang dengan segera menggunakan tanah sesuai dengan fungsi hak guna bangunan berdasarkan permohonan hak yang diajukan. Apabila hak yang diberikan adalah hak guna bangunan maka penggunaannya harus untuk membangun rumah atau bangunan. Penggunaan dan pemanfaatan tanah ini juga perlu dilakukan pengawasan yang lebih teliti lagi oleh Kantor Pertanahan karena seringkali terdapat ketidaksamaan dari fungsi yang dimohon pada sertifikat dengan penggunaan yang sebenarnya.

## **D. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pembahasan di atas mengenai faktor penyebab terjadinya penyalahgunaan hak guna bangunan menjadi lahan pertanian, maka penulis dapat menyimpulkan beberapa faktor sebagai berikut:

1. Mekanisme pengurusan dalam permohonan hak guna bangunan sudah dilakukan secara berurutan mulai pemeriksaan data awal, pemeriksaan setempat, sampai hak tanah diberikan kepada pemohon. Akan tetapi setelah hak tanah diberikan kepada pemohon tidak ada lagi tindak lanjut yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan dalam mengawasi penggunaan dan pemanfaatan fungsi tanah sesuai dengan sifat dan tujuan yang telah diberikan. Hal ini membuat para pemegang hak atau juga pengembang dapat memanfaatkan tidak sama dengan fungsi tanah sebenarnya.
2. Kurangnya modal pengembang dalam pembangunan area perumahan yang membuat tidak serempak dalam membangun rumah. Dengan tidak serempaknya pembangunan menjadikan ada beberapa lahan perumahan yang masih berbentuk tanah. Untuk menambah modal dan dengan alasan membantu perekonomian petani sekitar maka tanah yang masih kosong tersebut disewakan kepada petani dengan sistem bagi hasil.
3. Menunggu sertifikat atas tanah berupa hak guna bangunan yang belum dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan membuat pengembang tidak berani mendirikan bangunan. Dengan proses menunggu ini tanah tersebut menjadi kosong dan kemudian disewakan kepada petani sekitar.
4. Pengembang beranggapan bahwa apabila tanah yang dikuasai masih kosong atau belum dimanfaatkan akan diindikasikan menjadi tanah terlantar. Apabila tanah tersebut dianggap sebagai tanah terlantar maka hak tanah akan dicabut dan tanah akan jatuh kepada Negara. Agar hal ini tidak terjadi maka pengembang memanfaatkan tanahnya walaupun tidak sesuai dengan fungsinya.

### **2. Saran**

Bagi Badan Pertanahan Nasional hendaknya membuat aturan mengenai mekanisme permohonan hak guna bangunan yang lebih runtut dan

lengkap lagi khususnya dalam proses pemeriksaan dan pengawasan. Pemeriksaan dan pengawasan tidak hanya dilakukan ketika permohonan tersebut diajukan. Akan tetapi setelah permohonan hak tanah diberikan kepada pemohon harus tetap diperiksa dan diawasi agar penggunaan dan pemanfaatannya sesuai dengan fungsi yang diberikan.

Bagi Kantor Pertanahan Kota Malang hendaknya lebih sering melakukan penelitian atau pemeriksaan setempat ke area perumahan yang sedang dalam tahap pembangunan. Pemeriksaan dan pengawasan tidak hanya dilakukan ketika mendapat laporan saja. Akan tetapi harus dilakukan secara rutin untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan hak tanah.

Bagi pengembang yaitu agar dengan segera menggunakan dan memanfaatkan fungsi tanah sesuai dengan sifat dan tujuannya. Hal ini dilakukan agar tanah yang dikuasai tidak masuk kategori tanah terlantar. Dengan dianggapnya sebagai tanah terlantar dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar lagi yaitu pencabutan hak dan tanah akan dikuasai oleh Negara.

## **E. DAFTAR PUSTAKA**

### **Daftar Literatur:**

- Amirudin, dkk. 2004. Pengantar Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa
- A.P. Parlindungan. 1999. Pendaftaran Tanah di Indonesia. Bandung: Mandar Maju
- Boedi Harsono. 2008. Hukum Agraria Indonesia. Jakarta: Djambatan
- G.Kartasapoetra dkk. 1991. Hukum Tanah Jaminan Undang-undang Pokok Agraria bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2004. Hak-Hak Atas Tanah. Jakarta: Kencana
- Maria.S.W.Sumardjono. 2005. Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Ronny Hanitodjo Soemitro. 1990. Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri. Jakarta: Ghalia Indonesia

Soedharyo Soimin. 2001. Status Hak dan Pembebasan Tanah. Jakarta: Sinar Grafika

Supriadi. 2009. Hukum Agraria. Jakarta: Sinar Grafika

Urip Santoso. 2007. Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah. Jakarta: Kencana

### **Daftar Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai

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

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PERKBPBPN) Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Uraian Tugas Subbagian Dan Seksi Pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Uraian Tugas Urusan Dan Subseksi Pada Kantor Pertanahan

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PERKBPBPN) Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar

### **Daftar Situs Internet:**

<http://hasbiannoor.wordpress.com/2011/07/11/cara-memperoleh-hak-atas-tanah-hak-milik-hgu-hgb-hak-pakai-hak-pengelolaan/>, diakses pada 2 Maret 2013 pukul 20.45 WIB

Diunduh dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Pertanian> pada 16 Desember 2012 pukul 16.45 [http://www.malangkota.go.id/mlg\\_halaman.php?id=1606073](http://www.malangkota.go.id/mlg_halaman.php?id=1606073), diakses pada 1 April 2013 pukul 13.00 WIB

Diunduh dari <http://perencanaankota.blogspot.com/2011/11/pengertian-lahan.html> pada 16 Desember 2012 pukul 16.22

Diunduh dari <http://pinterdw.blogspot.com/2012/01/pengertian-lahan.html> pada 16 Desember 2012 pukul 16.30