

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan faktor penting untuk manusia dalam menempuh kehidupan serta bertahan hidup, untuk bangsa Indonesia yang ialah negeri agraris ataupun kepulauan, tanah jelas mempunyai kedudukan berarti untuk kehidupan tiap orangnya. Untuk negeri serta pembangunan, tanah jadi modal dasar untuk penyelenggaraan kehidupan bernegara serta guna mewujudkan sebesar- besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena dengan perannya yang demikian seperti itu pemilikan, pemanfaatan, ataupun pemakaian tanah mendapatkan jaminan perlindungan hukum dari pemerintah.

Tanah sebagai salah satu sumber daya agrarian mempunyai peran yang sentral dalam kehidupan manusia baik sebagai individu maupun dalam kehidupan berkelompok sebagai negara. Dalam kehidupan sebagai individu, tanah mempunyai peran tidak saja dipergunakan untuk kepentingan tempat tinggal, tempat dan/atau lahan untuk bekerja, tapi juga diperlukan pada saat kematiannya sebagai tempat pemakaman. Dalam kehidupan negara, tanah beserta sumber daya agrarian lainnya dapat dipergunakan sebagai sarana untuk memberikan pelayanan pada masyarakat (*public services*) dan melalui pengelolaan secara baik dapat dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*public prosperty*).¹

¹ Lianton Vicco Yuniar, 'Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar', *Jurnal Jurist-Diction - Universitas Airlangga*, Vol. 2, No. 6, November 2019, Hlm. 2176.

Tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh Hukum Agraria. Tanah yang diatur di dalam Hukum Agraria itu bukanlah Tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 (ayat 1) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menentukan²:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan Bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama dengan orang-orang lain serta badan-badan Hukum”.

Pada hakikatnya ketersediaan tanah tetap sementara itu manusia bertumbuh dan pembangunan terus menjadi bertambah serta memerlukan lahan untuk hidup dalam kemakmuran. Negara memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi Pemegang Haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.

Selain itu, tanah merupakan harta yang bersifat permanen, karena menebarkan bagi kehidupan yang akan datang dan tidak dapat diperbaharui. Oleh sebab itu orang selalu ingin untuk memperoleh dan menguasai tanah. Namun pada sisi lain masih ada orang yang tidak memanfaatkan tanah secara maksimal karena sering juga terlihat tanah ini itu ditelantarkan, padahal aturan

² H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, Hlm. 07.

perundang-undangan melarang tanah untuk ditelantarkan. Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya potensi ekonomi tanah) tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah.³

Penelantaran tanah, merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis dan tidak berkeadilan. Penelantaran tanah pemegang Hak atas tanah, akan berakibat berakhirnya hak tersebut. Dampak lain penelantaran tanah menjadi terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah.⁴

Oleh sebab itu, penelantaran tanah harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya. Dengan demikian pencegahan, penertiban, dan pendayagunaan tanah telantar 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.⁵

³ Dayat Limbong, 'Tanah Negara, Tanah Terlantar Dan Penertibannya', *Jurnal Mercatoria - Universitas Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Vol. 10, No. 1, Juni 2017, Hlm. 1-2.

⁴ Joko Satrianto Wibowo, 'Pendayagunaan Tanah Terlantar Sebagai Obyek Landreform Untuk Lahan Pertanian Dikaitkan Dengan Asas Keadilan', *Jurnal Ilmiah Hukum - Universitas Singaperbangsa Karawang*, Vol. 1, No. 2, September 2016, Hlm. 289.

⁵ Supriyanto, 'Kriteria Tanah Terlantar', *Jurnal Dinamika Hukum - Universitas Jenderal Soedirman*, Vol. 10, No. 1, Januari 2010, Hlm. 53.

Mengingat pentingnya peran tanah di suatu negara, maka harus ada suatu lembaga yang memiliki otoritas seperti negara guna mengelola serta mengatur keberadaan peran tanah. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan ini menjadi dasar bagi pemerintah dalam rangka mengatur kepemilikan tanah dan memimpin penggunaannya.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria menyebutkan bahwa:

“Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional yang kemudian Negara sebagai organisasi kekuasaan mempunyai Hak Menguasai Negara atas kekayaann nasional tersebut. Perlu dipahami bahwa kekayaan atas bumi, air dan ruang angkasa merupakan kekayaan alam yang tidak diperbaharui, sehingga pemanfaatan atas kekayaan alam tersebut harus bijaksana, mengingat pertumbuhan penduduk di Indonesia yang berkembang sangat pesat.⁶

⁶ Sahnian, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, Hlm. 43.

Menurut Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebut dengan UUPA, hak-hak atas tanah dapat terhapus apabila tanah tersebut ditelantarkan, dalam penjelasannya disebutkan bahwa:

“Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar dari pada haluan negara yang tercantum dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960”.

Dalam kenyataannya terlihat sekarang ini banyak tanah yang telantar yang terabaikan pengusahaannya baik yang berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, maupun hak pengelolaan dan hak penguasaan bahkan tanah yang dikuasai oleh pemerintah baik langsung maupun tidak langsung berstatus barang hak milik negara atau daerah.⁷ Pada prinsipnya Hukum Agraria Indonesia tidak memperkenankan adanya tindakan penelantaran tanah oleh pemegang hak. Sebab tindakan tersebut dikhawatirkan berdampak tumbuhnya efek negatif yang akan merugikan banyak pihak, antara lain seperti kesenjangan sosial-ekonomi, menurunnya kualitas lingkungan dan bahkan konflik horizontal. Oleh karena itu, UUPA melarang tindakan penelantaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA.

⁷ Kemas Ali Hanifah, *Dasar-Dasar Ilmu Tanah*, Rajawali Pers, Depok, 2018, Hlm. 10.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, karena regulasi ini memfasilitasi Negara untuk bisa menertibkan dan menyita tanah telantar melalui lembaga bernama Bank Tanah yang dibentuk khusus untuk mengelola tanah. Kemudian tanah tersebut dimanfaatkan negara untuk kepentingan masyarakat umum yang lebih luas. suatu tanah bisa ditetapkan sebagai tanah telantar setelah melalui beberapa proses. Mulai dari menjadi obyek tanah telantar, kemudian dilakukan inventarisasi tanah terindikasi telantar dan penertiban tanah terindikasi telantar. Untuk proses penertiban tanah yang dimaksud ditindaklanjuti dengan tiga tahapan, meliputi evaluasi, pemberian peringatan, dan penetapan menjadi tanah telantar. Karena setiap tanah harus menjadi objek penertiban tanah telantar sebelum dapat ditindaklanjuti dengan proses inventarisasi hingga ditetapkan sebagai tanah telantar dan berhak diambil alih negara melalui Bank Tanah.

Suatu tanah bisa dikategorikan sebagai tanah telantar selama berumur 20 tahun lamanya, sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 pasal 7 ayat (2) tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, menyatakan bahwa⁸:

“Tanah menjadi objek penertiban tanah telantar jika dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan pemegang hak”.

⁸ Muhdany Yusuf Laksono, *Berapa Lama Tanah Bisa Disebut Obyek Tanah Telantar?*, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/11/11/060000321/berapa-lama-tanah-bisa-disebut-obyek-tanah-telantar-?page=all>, diakses Pada hari Senin, tanggal 23 Mei 2022, Pukul 23.25 WIB.

Tujuan pengaturan terhadap tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk terselenggaranya perlindungan hukum bagi rakyat. Dengan demikian, pihak yang menguasai tanah dengan ketentuan UUPA harus menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan, sifat, serta tujuan pemberian haknya sebagaimana tertuang dalam penjelasan Pasal 27 UUPA bahwa tanah telantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya serta sifat dan tujuan daripada haknya.⁹

Konsep hukum tanah telantar adalah tanah dikuasai oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Kriterianya bahwa hak-hak atas tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.¹⁰

Penelantaran tanah adalah tindakan yang tidak bijaksana karena tidak mewujudkan potensi ekonomi tanah dan mengenai fungsi sosial dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, juga melanggar kewajiban yang harus dijalankan pemilik hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah seperti yang terdapat pada Pasal 6 Undang- Undang Nomor

⁹ Tutiek Retnowati dan Widyawati Boediningsih, 'Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak Atas tanah Terlantar', *Jurnal Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan - Universitas Dr. Soetomo*, Vol. 5, No. 2, Januari 2021, Hlm. 258.

¹⁰ Arba, Sahnun, dan Wiwiek Wahyuningsih, 'Pemberdayaan Hukum dan Kebijakan Pertanahan Sebagai Upaya Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar', *Jurnal Mimbar Hukum - Universitas Gadjah Mada*, Vol. 22, No. 1, Februari 2010, Hlm. 20.

5 Tahun 1960 (UUPA), yakni semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanah tersebut dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Pasal tersebut menjelaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Oleh karena itu, diperlukan penataan kembali guna mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat.

Permasalahan tanah telantar merupakan salah satu permasalahan yang pelik untuk diselesaikan oleh pemerintah. Sebagaimana diketahui bahwa tanah telantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Akibat adanya pembiaran atas tidak diberdayakannya tanah tersebut menghambat potensi ekonomi masyarakat untuk dikelola dengan baik sebagaimana tujuan pendayagunaan tanah sendiri yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat.¹¹

Keberadaan tanah telantar tersebut jika tidak ditangani dengan penuh perhatian, hal ini pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan, mengingat persediaan tanah yang semakin terbatas dan kebutuhan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat. Namun, yang menjadi permasalahan sulitnya realisasi penyelesaian masalah penelantaran tanah telantar hingga saat

¹¹ Zaki Ulya, 'Espaktasi Pengelolaan Tanah Terlantar Oleh Baitul Mal Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat', *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 46, No. 4, Oktober-Desember 2016, Hlm. 506-507.

ini adalah kriteria indikasi tanah telantar yang dapat dijadikan ukuran bahwa sebidang tanah telah ditelantarkan belumlah ditentukan secara tegas.

Selain itu, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar ditentukan bahwa apabila tanah yang bersangkutan sudah ditetapkan sebagai tanah telantar, maka Hak Atas Tanah yang bersangkutan dan pemutusan hubungan hukum hak atas tanah yang bersangkutan dinyatakan hapus. Lalu tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang bersangkutan dinyatakan putus.

Secara normatif, hapusnya hak atas tanah dan putusnya hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya, serta beralihnya hak atas tanah kepada pihak lain karena tanahnya telantar atau ditelantarkan, dibenarkan dan sah menurut hukum di Indonesia.

Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dapat disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur hal itu. Akan tetapi, UUPA tidak mengatur atau tidak menentukan berapa lama jangka waktu tanah tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sehingga dapat ditetapkan sebagai tanah telantar atau ditelantarkan. Dalam konteks ini, UUPA 1960 hanya mengenal lembaga pencabutan hak saja.¹²

¹² Soetandyo Wignjosoebroto, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, Hlm. 28.

Hal inilah yang nantinya akan menimbulkan kesulitan dalam penegakan hukum, mengingat dimungkinkan akan terjadinya perebutan hak atas tanah yang telantar tersebut. Kiranya masalah ini perlu mendapat perhatian dari pihak Badan Pertanahan Nasional setempat untuk mengupayakan penertiban sebagai bentuk pendayagunaan tanah telantar, bagaimana penetapan hak atas tanah akibat tanah telantar di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.

Adanya presepsi yang jelas dan tegas mengenai tanah telantar tersebut, selain dapat mengurangi atau mencegah timbulnya masalah atau sengketa, akan dapat memberikan ketertiban dan kepastian hukum penguasaan tanah, bahkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pihak lainnya, termasuk dalam contoh kasus yang penulis ambil:

1. Di Kabupaten Bandung Barat tepatnya di Desa Pagerwangi Dusun Punclut Kecamatan Lembang, terdapat tanah antara pemegang Sertipikat Hak Milik Nomor 242/Desa Pagerwangi atas nama Jeanne Ong Sien Hwa dan pemegang Sertipikat Hak Milik Nomor 1520/Desa Pagerwangi atas nama Vita Murniati Tarawan, persoalan menjadi tanah telantar dikarenakan oleh Pemilik SHM Nomor 242 tanah tersebut setelah beralih hak malah dibiarkan begitu saja tanpa menitipkan atau menggarapnya hingga berumur 20 tahun lebih, akibatnya oleh ahli waris tanah tersebut merasa memiliki dan menjual kembali kepada orang lain menjadi Pemilik SHM Nomor 1520. Setelah beralih hak

selanjutnya tanah tersebut digunakan untuk membangun rumah, kemudian Pemilik dengan SHM Nomor 242 setelah mengetahui tanah tersebut menjadi bangunan rumah digugatlah ahli waris yang telah menjual tanah tersebut dan terjadilah sengketa karena tanah telantar.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji dan mempelajari lebih mendalam atas penelantaraan tanah ditinjau dari peraturan, perundang-undangan terkait pertanahan yang berlaku di Indonesia. Maka penulis terdorong untuk melakukan penulisan hukum dengan judul **“Akibat Hukum Bagi Tanah Yang Ditelantarkan Di Desa Pagerwangi Bandung Barat Dhubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Telantar”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka dalam pelaksanaannya terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana akibat hukum yang ditetapkan pemerintah sebagai tanah telantar ?
2. Bagaimana upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pemillik hak atas tanah yang tanahnya telah ditetapkan sebagai tanah telantar?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Dalam hal ini penulis mempunyai tujuan mengetahui dan menganalisis:

1. Untuk mengetahui akibat hukum dalam menetapkan suatu bidang tanah menjadi tanah telantar oleh pemerintah.
2. Untuk mengetahui upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pemillik hak yang tanahnya telah ditetapkan sebagai tanah telantar.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Kegunaan teoritis adalah dalam rangka memberikan temuan-temuan baru dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang Ilmu Hukum Agraria Nasional. Memberikan gambaran dan pemahaman yang jelas bagi masyarakat mengenai kriteria tanah telantar menurut peraturan perundangan yang berlaku serta kebijakan pemerintah atas masalah tanah telantar.
2. Kegunaan praktis, yaitu dapat memberikan masukan kepada Pemerintah berupa kejelasan konsep tanah telantar dan kriterianya, sehingga dapat mewujudkan penertiban dan pendayagunaan tanah telantar dengan tepat dan benar.

E. Kerangka Pemikiran

Kewajiban pemilik tanah untuk memanfaatkan tanah secara aktif merupakan amanat dari Pasal 10 UUPA. Mengingat ketersediaan tanah semakin terbatas sementara kebutuhan akan tanah semakin meningkat serta

pentingnya tanah untuk memenuhi kehidupan dan menjamin kemakmuran rakyat sebagai pengamalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Apabila pelaksanaan kewajiban terhadap tanah yang telah dimiliki dan dikuasai tidak sesuai dengan tujuan pemberian hak sehingga tanah tidak terpelihara, tidak terawat, bahkan tidak produktif maka tanah itu disebut tanah telantar berdasarkan peraturan yang berlaku.

Peraturan yang mengatur mengenai tanah telantar adalah UUPA, Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar. Ketentuan UUPA tidak mengatur secara jelas mengenai pengertian tanah telantar melainkan hak atas tanah akan berakhir atau hapus karena tanahnya ditelantarkan.

Untuk mencapai apa yang disebut dengan cita-cita bangsa dan negara dalam bidang agraria perlu ada suatu rencana mengenai peruntukanm penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara, dengan adanya rencana nasional yang meliputi seluruh wilayah Indonesia yang kemudian diperinci menjadi rencana khusus dari tiap-tiap daerah, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat membawa kemakmuran bagi yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat, dari prinsip tersebut maka lahirilah hak-hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan ,

dan Hak Pakai.¹³ Ketentuan ini menunjukkan bahwa setiap hak atas tanah yang diberikan atau diperoleh dari negara haknya hapus apabila ditelantarkan. Artinya ada unsur kesengajaan melakukan perbuatan tidak mempergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Peraturan yang mengatur secara khusus mengenai tanah telantar, tata cara penertiban dan pendayagunaan serta tindakan terhadap tanah telantar adalah Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar. Dalam perjalanan ternyata, Peraturan Pemerintah ini dirasa kurang efektif karena memberi peluang kepada pemilik tanah untuk meniyasati langkah-langkah penertiban. Untuk itu, dikeluarkanlah peraturan yang baru yaitu Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar sekaligus dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No 36 Tahun 1998 dicabut dan tidak berlaku lagi. Setelah beberapa tahun kemudian Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 ini masih kurang efektif jadi dikeluarkanlah peraturan pemerintah yang terbaru yaitu Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar Secara politis sesungguhnya ada tujuan yang lebih besar dan luas serta strategis dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 ini adalah untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Di mana tanah telantar telah ditetapkan sebagai salah satu obyek Reforma Agraria.

¹³ Siti Zumrokhatus dan Darda Syahrizal, *Undang-Undang Agraria & Aplikasinya*, Dunia Cerdas, Jakarta, 2014, Hlm. 68.

Reforma Agraria adalah berupa *landreform* yang dalam arti sempit yaitu penataan ulang struktur penguasaan dan kepemilikan tanah.¹⁴ Kebijakan tentang pemanfaatan penertiban tanah telantar dan tanah kosong merupakan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Tanah telantar menjadi salah satu bagian dari obyek yang akan didistribusikan dalam kebijakan ini. Aturan hukum yang pertama kali mengatur mengenai penertiban tanah telantar adalah Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Kemudian aturan ini ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Namun kenyataannya, aturan-aturan tersebut tidak efektif.¹⁵

Kapan suatu tanah dikatakan sebagai tanah telantar, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 pasal 7 ayat (2) tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, yakni Suatu tanah bisa dikategorikan sebagai tanah telantar selama berumur 20 tahun lamanya setelah tanah menjadi objek penertiban tanah telantar jika dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan pemegang hak atau fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi, baik Pemegang Hak masih ada maupun sudah tidak ada. Oleh karena itu, demi

¹⁴ Suriansyah Murhaini, *Hukum Pertanahan: Alih Fungsi Tanah dan Fungsi Sosial Hak Atas Tanah*, Laksbang Justitia, Yogyakarta, 2021, Hlm. 22.

¹⁵ Rachmat Abdiansyah, "Tinjauan Yuridis Terhadap Objek Tanah Terlantar Atas Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Di Kabupaten Gowa" (Skripsi, Bagian Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2015), Hlm. 55.

keadilan dan kesejahteraan rakyat maka terhadap obyek tanah telantar perlu dilakukan penertiban sehingga dapat memberikan manfaat bagi rakyat Indonesia.¹⁶

Pemberian hak atas tanah oleh negara kepada perorangan atau badan hukum ditujukan agar masyarakat dapat menggunakan, mengusahakan tanah untuk mencapai kecukupan di bidang ekonomi, kesejahteraan atau kemakmuran. Agar tujuan dapat tercapai, maka setiap pemegang hak atas tanah harus memahami bahwa setiap hak penguasaan atas tanah berisi wewenang, kewajiban, dan/atau larangan untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

Hak-hak atas tanah disamping memberikan wewenang pada pemegang haknya untuk menggunakan tanahnya juga memberikan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang haknya untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya. dengan kata lain, kewajiban pemegang hak adalah tidak boleh menelantarkan tanahnya.

Dalam menata kembali tanah-tanah yang ditelantarkan, pemerintah diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan terhadap pemegang hak yang menelantarkan tanahnya. Tindak pemerintahan dalam hukum administrasi digolongkan menjadi dua golongan yaitu tindak pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dan tindak pemerintahan

¹⁶ Fauzie Kamal Ismail, 'Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar melalui Program Reformasi Agraria', *Lex Jurnalica - Universitas Esa Unggul*, Vol. 10, No. 2, Agustus 2013, Hlm. 122.

yang berdasarkan fakta (*feitelijke handeling*). Tindak pemerintahan yang berdasarkan hukum dapat dibagi menjadi dua macam tindakan yaitu tindakan hukum privat dan tindakan hukum publik. Tindakan hukum publik dibedakan menjadi dua yaitu tindakan hukum publik bersegi satu atau sepihak dan tindakan hukum publik bersegi dua atau berbagai pihak. Tindakan hukum publik sepihak dapat bersifat umum dan dapat bersifat individual. Tindakan hukum publik sepihak bersifat umum terdapat dalam bentuk pengaturan umum atau *regeling* yang mempunyai daya ikat konkret dan abstrak. Sedangkan tindakan hukum publik sepihak yang bersifat individual terdapat dalam bentuk keputusan atau *beschikking*.¹⁷

Tanah adalah tempat hidup yang harus diusahakan dan dimanfaatkan serta dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Menurut UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), menyatakan:

“Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, (untuk selanjutnya disebut UUPA), menyatakan bahwa¹⁸:

“Hubungan antara bangsa Indonesia, Bumi, air serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi. Hubungan yang bersifat abadi ini berarti bahwa hubungan bangsa Indonesia bukan hanya dalam generasi sekarang saja tetapi generasi yang akan datang untuk anak cucu kita, oleh

¹⁷ Luh Putu Suryani, “Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan Tanah Di Kota Denpasar” (Skripsi, Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana, Universitas Udayana Denpasar, 2011), Hlm. 26.

¹⁸ Ulfia Hasanah, ‘Redistribusi Tanah Terlantar Di Propinsi Riau’, *Jurnal Ilmu Hukum - Universitas Riau*, Vol. 4, No. 3, September 2014-Januari 2015, Hlm. 139.

karena itu sumber daya alam harus dijaga jangan sampai rusak atau ditelantarkan”.

Secara yuridis hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban atau dilanggarnya sesuatu larangan oleh pemegang hak yang bersangkutan.

Keputusan pejabat tersebut bersifat konstitusif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tentang penghapusan hak. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Dapat dikatakan bahwa, kedudukan tanah telantar adalah hapusnya hak-hak atas tanah dari pemegang haknya. Hak atas tanah akan jatuh ke tangan negara atau haknya kembali dalam penguasaan negara. Hak atas tanah dapat dikuasai kembali oleh perorangan atau pemegang haknya dengan jalan melakukan permohonan hak.

Hak atas tanah perorangan berupa Hak Milik atau Hak Guna Bangunan tidak sengaja dipergunakan tidak sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya dikarenakan pemegang hak tidak memiliki kemampuan segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan. Untuk tanah yang dikuasai pemerintah tidak sengaja dipergunakan tidak sesuai dengan keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya dikarenakan keterbatasan anggaran negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan.

Apabila tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan perorangan atau tanah yang dikuasai pemerintah, pemegang haknya tidak memiliki kemampuan secara ekonomi dan/atau Instansi Pemerintah (Pusat/Daerah) tidak memiliki

cukup anggaran untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai keadaan atau sifat serta tujuan pemberian haknya, maka akan meningkat yang semula bukan merupakan obyek tanah telantar, akan menjadi obyek tanah telantar.

Inventarisasi tanah terindikasi telantar dilakukan oleh Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) Provinsi berdasarkan informasi dari hasil pemantauan lapangan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pemilik hak berkewajiban melaporkan penggunaan serta pemanfaatan tanah sesuai dengan keputusan pemberian hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang.

Pengaturan Perlindungan Hukum Pemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Masyarakat Indonesia sebagai Negara hukum di dalam menjalankan kehidupan bernegaranya harus berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam Negara hukum terdapat suatu prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, di mana prinsip tersebut terdapat adanya pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum berdasarkan Pancasila.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan serta sifat daripada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya serta bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Setiap pemegang hak atas tanah memiliki kewajiban untuk menggunakan tanahnya sebagaimana peruntukannya tidak hanya ditujukan untuk kepentingan pribadinya saja tapi juga harus memperhatikan kepentingan sosial serta lingkungannya. Fungsi

sosial hak atas tanah mengandung makna adanya pemenuhan hak atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konsekuensi apabila secara nyata ditemukan pelanggaran dari prinsip fungsi sosial yaitu tanah ditelantarkan atau (ada unsur kesengajaan untuk menelantarkan) tanah, maka hak atas tanah tersebut kembali kepada hak menguasai dari negara.

UUPA selain memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan Hukum Agraria atau menghapuskan dualisme hukum agraria, juga memuat persoalan pokok serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA merupakan Program Revolusi dalam bidang agraria yang disebut *Agraria Reform* Indonesia.

Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrariaan di Indonesia dan tujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, agraria reform Indonesia mempunyai 5 program, yaitu :

1. Pembaharuan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Menghapus hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;

5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaan secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Kelima program agraria reform tersebut disebut dengan program landreform. Pembaharuan agraria tidak hanya terbatas pada aspek landreform semata, tetapi mencakup juga penataan hubungan produksi dan pelayanan pendukung pertanian secara umum. Dalam tataran implementasi, pembaharuan agraria sering disamakan dengan landreform. Pada intinya, landreform diartikan sebagai strukturisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Konsep landreform telah diperluas cakupannya dengan menekankan peran strategis dari tanah pertanian dan pembangunan.¹⁹

Tanah telantar sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 dinyatakan bahwa peruntukan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah telantar digunakan untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, program strategis negara, serta untuk cadangan negara lainnya. Maka, bagi tanah-tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar akan menjadi tanah negara yang disebut tanah negara bekas tanah telantar.

Penggunaan tanah negara bekas tanah telantar adalah pemanfaatan tanah negara bekas tanah telantar melalui pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah untuk kepentingan

¹⁹ Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria: Membangun Pluralisme Hukum dalam kerangka Unifikasi Hukum Agraria*, LoGoz Publishing Bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2014, Hlm. 78.

masyarakat melalui reforma agraria, program strategis negara, dan untuk cadangan negara lainnya.

Hak penguasaan atas tanah yang diberikan negara berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Selain itu juga memberikan konsekuensi untuk mengusahakan atau mengerjakan sendiri tanah-tanah tersebut dengan baik. Jika telah dilakukan sesuai peruntukannya maka tanah tidak ditelantarkan.

Akibat hukum dari penelantaran hak atas tanah adalah berakhir atau hapusnya hak atas tanah bagi pemiliknya sebagaimana diatur dalam UUPA. Secara yuridis hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban atau dilanggarnya sesuatu larangan oleh pemegang hak yang bersangkutan.

Keputusan pejabat tersebut bersifat konstitusif, dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tentang penghapusan hak. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah negara. Maka hak atas tanah akan jatuh ke tangan negara atau kembali dalam hak penguasaan negara di mana negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan tugas untuk memimpin dan mengatur kewenangan bangsa Indonesia yaitu sebagai kewenangan publik melalui hak menguasai negara yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA.

Akibat hukum apapun yang ditimbulkan dari tanah yang ditelantarkan oleh pemiliknya, maka harus tetap memperhatikan hak-hak pemegang hak atas tanah tersebut. Untuk itu, dalam menangani permasalahan tanah telantar ini pemerintah tidak bisa serta merta menetapkan tanah telantar bagi tanah-tanah yang terindikasi telantar tanpa melihat atau mengetahui sebab dan alasan penelantaran tanah tersebut. Oleh karena itu, harus ditentukan terlebih dahulu mengenai kriteria tanah telantar dengan cara menganalisis unsur-unsur yang ada di dalam tanah telantar.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam menyusun penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini dilakukan secara deskriptif analisis, yaitu suatu metode penelitian yang dilakukan dengan cara menggambarkan fakta-fakta yang ada dengan bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yaitu pendapat para ahli, dan bahan hukum tersier data-data yang didapat melalui artikel atau makalah yang berkaitan dengan bidang hukum.

2. Metode Pendekatan

Metode Penelitian yang digunakan dalam pendekatan ini adalah yuridis normatif yang dilakukan dengan cara penelitian terhadap data kepustakaan atau disebut data sekunder.

3. Tahap Penelitian

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah yang terdiri dari data sekunder dan data primer.

A. Data Sekunder

- 1) Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembahasan penelitian ini, yang terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum berupa pendapat para pakar hukum atau doktrin, jurnal yang terkait.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu berupa bahan hukum berupa artikel, dan makalah.

B. Data Primer

Data yang dikumpulkan oleh peneliti melalui wawancara atau bahan lapangan termasuk website guna memenuhi tujuan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode penelitian yang digunakan dalam pengumpulan data diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal hukum, pendapat para pakar hukum, hasil penelitian para pakar hukum,

hasil pengamatan, dan lain-lain. Dalam penelitian ini menggunakan tiga teknik pengumpulan data, yaitu sebagai berikut:

1) Studi Lapangan.

Pengamatan secara langsung di lokasi kegiatan untuk menggali dan mengumpulkan data yang diperoleh guna pemecahan masalah.

2) Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan yaitu langkah awal dalam metode pengumpulan data. Studi pustaka merupakan metode pengumpulan data yang diarahkan kepada pencarian data dan informasi melalui dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, foto-foto, gambar, maupun dokumen elektronik yang dapat mendukung dalam proses penulisan.

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis secara yuridis kualitatif, yaitu dengan cara memperhatikan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Hal tersebut memiliki makna bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi dan menjamin kepastian hukum.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan, lokasi yang dimaksud yaitu:

- 1) Perpustakaan Universitas Komputer Indonesia
- 2) Kantor Desa Pagerwangi Kecamatan Lembang, karena lokasi tanah telantar yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu di daerah Punclut, Desa Pagerwangi, Kec Lembang Kabupaten Bandung Barat
- 3) Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung Barat