

DISERTASI

HAKIKAT PENGATURAN PENERTIBAN TANAH TERLANTAR



Diajukan oleh :

SANTO YOSEP ANGGLES

NIM : 133.160.0.029

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA
2022**

**HAKIKAT PENGATURAN PENERTIBAN TANAH
TERLANTAR**

Oleh:

SANTO YOSEP ANGGLES
NIM : 133.160.0.0 29

Telah Mengikuti Ujian Terbuka
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945

Pada Tanggal, 21 Juni 2022

Promotor : Prof. Dr. Made Warka, S.H., M.Hum.

Ko. Promotor : Dr. Krisnadi Nasution, S.H., M.H.

Anggota : Dr. Slamet Suhartono, S.H., M.H.

Dr. Sri Setyadji, S.H., M.Hum.

Dr. Hufron, S.H., M.H.

Dr. Yovita Arie Mangesti, S.H., M.H., CLA.

Prof. Dr. Mokh. Khoirul Huda, S.H., M.H.

**HAKIKAT PENGATURAN PENERTIBAN TANAH
TERLANTAR**

Diajukan Oleh :

SANTO YOSEP ANGGLES

NIM : 133.160.0.0' 29

Disertasi

**Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Telah Disetujui**

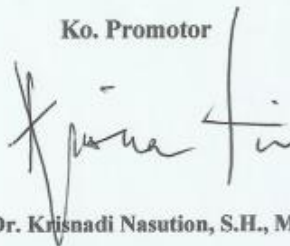
Pada tanggal 21 Juni 2022

Promotor



Prof. Dr. Made Warka, S.H., M.Hum

Ko. Promotor



Dr. Krisnadi Nasution, S.H., M.H

Mengetahui

**Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya**



Dr. Yovita Arie Mangesti, S.H., M.H., CLA.



UNIVERSITAS
17 AGUSTUS 1945
SURABAYA

BADAN PERPUSTAKAAN
Jl. SEMOLOWARU 45 SURABAYA
TELP. 031 593 1800 (Ext. 311)
e-mail : perpus@untag-sby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai Civitas Akademik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Santo Yosep Anggles
NBI/ NPM : 1331600029
Fakultas : Hukum
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum
Jenis Karya : Disertasi

Demí perkembangan ilmu pengetahuan, saya menyetujui untuk memberikan kepada Badan Perpustakaan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya **Hak Bebas Royalti Noneklusif (Nonexclusive Royalty-Free Right)**, atas karya saya yang berjudul:

HAKIKAT PENGATURAN PENERTIBAN TANAH TERLANTAR

Dengan **Hak Bebas Royalti Noneklusif (Nonexclusive Royalty - Free Right)**, Badan Perpustakaan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya berhak menyimpan, mengalihkan media atau memformatkan, mengolah dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, mempublikasikan karya ilmiah saya selama tetap tercantum

Dibuat di : Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
Pada tanggal : 21 Juni 2022

Yang Menyatakan,



*Coret yang tidak perlu

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **Santo Yosep Anggles**

NIM : **133.160.0.0029**

Program : **Doktor Ilmu Hukum**

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Dengan ini menyatakan bahwa “Disertasi” saya yang berjudul :

HAKIKAT PENGATURAN PENERTIBAN TANAH TERLANTAR

Adalah hasil karya sendiri dan bukan “duplikasi” dari karya orang lain. Sepengetahuan saya, di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau di terbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar bacaan.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat di buktikan terdapat unsur-unsur plagiasi, saya bersedia digugurkan, dan gelar akademik yang telah saya peroleh (Doktor) dibatalkan, serta proses disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini dibuat, tanpa adanya paksaan dan dipergunakan sebagaimana mestinya.

Surabaya, 21 juni 2022

Hormat saya,



Santo Yosep Anggles

KATA PENGANTAR


Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya dengan RahmatNya penulisan Disertasi yang berjudul **“HAKIKAT PENGATURAN PENERTIBAN TANAH TERLANTAR”**. Terwujudnya disertasi ini tidak lepas dari pengarahannya dan bantuan dari berbagai pihak yang selalu bersedia memberikan semangat, doa, masukan, ide dan arahan yang sangat membantu dalam penulisan Disertasi ini. Pada kesempatan ini saya ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

- Prof. Dr. Mulyanto Nugroho, M.M., CMA., CPA Sebagai Rektor Universitas 17 Agustus 1945, atas kesempatan yang telah diberikan kepada saya untuk dapat menuntut ilmu dan menjadi bagian dari *Civitas Academica* Universitas 17 Agustus 1945;
- Dr. Slamet Suhartono, S.H., M.H Sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, atas kesempatan yang telah diberikan kepada saya untuk menuntut ilmu di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945.
- Dr. Yovita Arie Mangesti S.H., M.H., CLA Sebagai Ketua Program Studi Doktor ilmu hukum yang telah memberikan masukan dan menyetujui permasalahan yang saya ajukan dalam Disertasi.
- Prof. Dr. Made Warka, S.H., M.Hum Sebagai Promotor dan Dr. Krisnadi Nasution, S.H., M.H. Sebagai Ko promotor, selaku dosen pembimbing yang telah bersedia untuk meluangkan waktu untuk membimbing saya dengan penuh kesabaran dan tanpa kenal lelah dalam memberikan ide, masukan, pengetahuan, pengarahannya dan motivasi dalam penulisan Disertasi ini, sehingga Disertasi ini dapat berjalan dengan baik dan lancar.
- Dosen Program Doktor ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 terimakasih tak terhingga atas ilmu pengetahuan dan wawasan dibidang ilmu hukum yang diberikan kepada saya, semoga dapat memberikan manfaat bagi banyak orang.

- Seluruh staf dan karyawan Program Doktor ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 yang telah bersedia memberikan sarana dan prasarana dalam pengurusan administrasi di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 sehingga kegiatan perkuliahan dapat berjalan dengan lancar.
- Kedua orang tua saya Hendry Anggles dan Albertha Liembers yang senantiasa mendoakan, mendukung, memberi semangat, dan *support* dalam berbagai kegiatan yang saya lakukan serta telah sabar menunggu kelulusan saya, terima kasih telah menjadi bagian terbaik dalam hidup saya.
- Kedua saudara kandung saya Mieke Anggles dan Santa Novia Anggles terima kasih atas segala dukungannya hingga terselesaikan Disertasi ini.
- Teman-teman seangkatan yang selalu memberikan masukan, semangat dan saran yang sangat membangun dalam menyelesaikan Disertasi ini yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.

Saya menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan Disertasi ini. Semoga Disertasi ini dapat bermanfaat bagi banyak orang, khususnya rekan-rekan Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945.

Surabaya, 21 Juni 2022



SANTO YOSEP ANGGLES

NIM : 133.160.0.029

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL DEPAN.....	i
HALAMAN JUDUL DALAM.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
KATA PENGANTAR	vi
RINGKASAN	viii
ABSTRACT	xii
DAFTAR ISI	xiv

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	15
1.3. Tujuan Penelitian	15
1.4. Manfaat Penelitian	15
1.5. Orisinalitas Penelitian	16
1.5.1. Hasil Penelitian	16
1.5.2. Kajian Penelitian Terdahulu	19
1.6. Landasan Teori	21
1.6.1.1. Teori Kewenangan	21
1.6.1.2. Teori Kepastian Hukum	23
1.6.1.3. Teori Keadilan	25
1.6.1.4. Teori Negara Hukum	26
1.6.1.5. Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan	31
1.6.2. Penjelasan Konsep	36
1.6.2.1. Tanah Terlantar	36
1.6.2.2. Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah Pelayanan Pertanahan	45
1.6.2.3. Konsep Hapusnya Hak Atas Tanah	58
1.6.2.4. Kewenangan Pemerintah Daerah	67
1.6.2.5. Permohonan Hak Atas Tanah yang Tidak Difungsikan ...	74
1.7. Metode Penelitian	81
1.7.1. Jenis Penelitian	81
1.7.2. Pendekatan Masalah	81
1.7.3. Sumber Bahan Hukum	83
1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum	86

1.7.5. Analisis Bahan Hukum	86
1.8. Pertanggungjawaban Sistematis	86
BAB II HAKIKAT PENETAPAN HAK ATAS TANAH TERLANTAR	
2.1.Hak Negara Menguasai Bidang Tanah	89
2.2.Tanah Terlantar	111
2.3. Penetapan Tanah Terlantar	125
2.4.Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Dalam Perspektif Kewenangan	133
2.5. Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Dalam Perspektif Kepastian Hukum	139
2.6.Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Dimensi Ontologis, Epistemologis dan Aksiologis	166
BAB III AKIBAT HUKUM PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TELANTAR	
3.1. Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar	171
3.1.1. Penertiban Tanah Terlantar	171
3.1.2. Badan Bank Tanah.....	173
3.1.3. Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN)	181
3.2. Kebijakan Pemanfaatan Tanah Telantar	185
3.3. <i>Reforma Agraria</i> atau " <i>Agrarian Reform</i> " Salah Satu Pendayagunaan Tanah Cadangan Umum Negara	197
3.4. Hakikat Tanah Yang Telah Ditetapkan Sebagai Terlantar Dapat Menjadi Aset Bank Tanah Dan/Atau Tanah Cadangan Umum Negara.....	217
3.5. Akibat Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Perspektif Teori Negara Hukum	218
3.6. Akibat Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Perspektif Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan	229
BAB IV PENUTUP	
4.1. Kesimpulan	237
4.2. Saran	238
DAFTAR BACAAN	

RINGKASAN

Pasal 10 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan". Kalimat "diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif". Kawasan terlantar dan/atau tanah terlantar, terkait dengan penguasaan kawasan dan atau tanah yang digunakan tidak sebagaimana peruntukannya, dapat ditetapkan sebagai kawasan dan/atau tanah. Adapun pengertian tanah telantar adalah tanah yang tidak digunakan atau diusahakan sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya, dan bidang tanah tersebut perlu didayagunakan dengan terbitkannya UU Cipta Kerja dengan Peraturan Pelaksananya PP No. 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar didasarkan atas ketentuan Pasal 180 UU Cipta Kerja. Pada Pasal 1 angka (5) bahwa: "Tanah telantar adalah tanah yang ditelantarkan 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". Berdasarkan Pasal 181 UU Cipta Kerja jo Pasal 37 PP No. 20 Tahun 2021 terjadi kekaburan pengaturan pendayagunaan kawasan dan/atau tanah terlantar, karena Peraturan Menteri sebagai pelaksana PP No. 20 Tahun 2021 belum terbentuk.

Teori yang digunakan untuk pemecahan masalah penelantaran tanah dan pendayagunaan tanah sebagai berikut: Teori kewenangan, Teori Kepastian Hukum, Teori Keadilan, Teori Negara hukum, Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan.

Teori kewenangan ini dipaparkan untuk lebih memahami tentang kewenangan sebagai teori merangkum teori utama yang menghubungkan kesemua variabel dalam penelitian, dalam hal ini teori kewenangan, maksudnya negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah, mempunyai wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa sebagaimana Pasal 2 ayat (2) UUPA.

Teori Kepastian Hukum dipaparkan guna menjelaskan teori yang melandasi satu atau beberapa variabel dalam penelitian yang berada dalam cakupan teori kewenangan, kewenangan negara menguasai bidang tanah dan mengaturnya tersebut baik diatribusi, didelegasi, dan atau dimandat kepada pihak yang menerimanya untuk menangani permasalahan penelantaran tanah dan pendayagunaan tanah terlantar, akan menciptakan suatu kesejahteraan dan

memanfaatkan tanah sesuai dengan fungsinya. Pada *Middle range theory* digunakan teori kepastian hukum.

Teori Keadilan Pengertian keadilan, pada umumnya diberi arti sebagai keadilan "membagi" atau "*distributive justice*" yang secara sederhana menyatakan bahwa kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Namun perlu dipahami bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi sesuatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak diantara berbagai faktor, termasuk equality atau persamaan hak itu sendiri.

Teori Negara Hukum Prinsip negara hukum menghendaki sistem hukum sebagai sumber utama yang mengatur berbagai hubungan didalam kehidupan bersama di masyarakat, Sistem hukum juga harus menjadi satu-satunya pedoman dan ukuran tertinggi dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia.

Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Adanya Harmonisasi hukum menjamin kepastian hukum, lain halnya jika tidak adanya Harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindungi. "Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui Harmonisasi sistem hukum.

Bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dikembalikan kepada negara dan dapat menjadi Aset Bank Tanah dan/atau TCUN, sebagaimana Pasal 33 PP No. 20 Tahun 2021. Bidang tanah menjadi aset bank Tanah adalah semua kekayaan yang dikuasai Bank Tanah baik berwujud atau tidak berwujud yang bernilai atau berharga akibat kejadian di masa lalu yang memberikan manfaat di masa yang akan datang. Hal ini nampak bahwa tanah yang ditetapkan sebagai terlantar dikembalikan kepada negara dan dapat sebagai aset bank tanah dan/atau TCUN, mengenai hal pemanfaatan tanah tersebut tidak terdapat pengaturan lebih lanjut. Apabila pengaturan pendayagunaan tanah aset bank tanah tersebut dikaitkan dengan ketentuan Pasal 181 UU Cipta Kerja, nampak bahwa pengaturan tersebut tidak ada jaminan kepastian hukum, karena digunakan aturan yang ada sebelumnya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Tanah yang ditetapkan terlantar dikuasai oleh negara, penguasaan melalui bank tanah, ketersediaan tanah untuk investor, berdasarkan kenyataan implementasi Hak Menguasai Negara atas tanah lebih didominasi oleh pemodal asing maupun pengusaha dalam negeri yang lebih berorientasi pada bisnis (*business oriented*) dari pada keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*). Tentunya tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bidang tanah untuk sebesar-besarnya memakmurkan seluruh rakyat dengan land reform penataan kembali tanah untuk kepentingan rakyat.

Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan, Hakikat pengaturan penetapan hak atas tanah yang digunakan tidak sesuai dengan fungsinya sebagai tanah terlantar, bahwa hak atas tanah dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran seluruh rakyat sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, untuk itu pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya sebagaimana Pasal 10 jo Pasal 13 UUPA. Ditetapkannya bidang tanah sebagai terlantar, negara mempunyai wewenang mengaturnya, sebagaimana Pasal 2 UUPA. Bidang tanah tersebut untuk sebenar-besarnya bagi kemakmuran seluruh rakyat melalui land reform. Diterbitkannya PP No. 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar, tidak lagi untuk kepentingan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 melalui *land reform*, melainkan menjadi Aset Negara melalui Bank Tanah dan/atau TCUN dan di kelola Bank Tanah. Akibat hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, dapat menjadi Aset Negara melalui Bank Tanah dan/atau TCUN dan di kelola Bank Tanah, bahwa mendasarkan pada Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dimaksudkan untuk menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Pendayagunaan TCUN ditujukan untuk pertanian dan non pertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara melalui reforma agraria. Hal ini berarti bahwa bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, maka didistribusi tanah sekaligus menjadi landasan menuju kesejahteraan rakyat sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, melalui *land reform*, tidak menjadi aset Bank Tanah.

ABSTRACT

The definition of abandoned land is land that is not used or cultivated according to its nature, purpose, and condition, and the plot of land needs to be utilized with the issuance of the Job Creation Law with its implementing regulations PP no. 20 of 2021 concerning Control and Utilization of abandoned land is based on the provisions of Article 180 of the Job Creation Law. In Article 1 number (5) that: "Abandoned land is land that is abandoned by the holder of land rights, management rights holders or parties who have obtained the basis of control over land but have not obtained land rights in accordance with the provisions of the applicable laws and regulations". Based on Article 181 of the Job Creation Law in conjunction with Article 37 of PP No. 20 of 2021, there is a blur in the regulation of the utilization of abandoned areas and/or land, because the Ministerial Regulation as the executor of PP No. 20 of 2021 has not yet been formed.

Based on the results of the study, it was concluded that the nature of the regulation on the determination of land rights used was not in accordance with its function as abandoned land, that land rights were used as much as possible for the prosperity of all the people as stated in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution, for that the government tried to make efforts to Business in the agrarian field is regulated in such a way that it increases the production and prosperity of the people and guarantees for every Indonesian citizen a standard of living in accordance with human dignity, both for himself and his family as stipulated in Article 10 in conjunction with Article 13 of the BAL. The stipulation of land parcels as abandoned, the state has the authority to regulate it, as stated in Article 2 of the LoGA. The plot of land is for the greatest benefit of all the people through land reform. The issuance of PP No. 20 of 2021 concerning the Control and Utilization of abandoned land, it is no longer in the interest of the greatest prosperity of the people as stated in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution through land reform, but becomes a State Asset through the Land Bank and/or TCUN and managed by the Land Bank. As a result of the law enforcement and utilization of abandoned land, it can become a State Asset through the Land Bank and/or TCUN and managed by the Land Bank, that based on Presidential Regulation No. 86 of 2018 concerning Agrarian Reform is intended to reorganize the structure of control, ownership, use, and utilization of land that is more equitable through Asset Management and accompanied by Access Management for the prosperity of the Indonesian people. Utilization of TCUN is intended for agriculture and non-agriculture in the interest of society and the state through agrarian reform. This means that land parcels that are designated as abandoned land, land redistribution as well as being the basis for people's welfare in line with the provisions of Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution, through land

reform, do not become assets of the Land Bank.

Keywords: The nature of regulation, control of abandoned land, utilization of abandoned land.