

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan sarana yang penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pada hakekatnya pembangunan nasional itu adalah pembangunan manusia seutuhnya yaitu untuk membangun kesejahteraan masyarakat Indonesia seluruhnya, sedangkan tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur yang merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) di dalam wadah Negara Republik Indonesia, yang merdeka berdaulat adil dan makmur. Salah satu modal pembangunan nasional terutama pembangunan fisik adalah hak atas tanah, maksudnya bahwa tanah merupakan modal dasar pembangunan untuk kelangsungan hidup manusia. (Abdurrahman 1983)

Menyinggung masalah tanah bagi suatu negara, bahwa negara yang sebagian besar penduduknya mempunyai mata pencaharian sebagai petani disebut sebagai negara agraris. Mata pencaharian utama masyarakat Indonesia pada umumnya adalah petani, dengan kondisi tanah yang dikenal dengan gemah ripah loh jinawe maksudnya suatu semboyan negara Indonesia yang dapat menggambarkan betapa kaya raya alam Indonesia. Jika diartikan, ungkapan gemah ripah loh jinawi dari bahasa Jawa yang berarti tentram dan makmur serta sangat subur tanahnya, (Cahyono, n.d.) berarti kekayaan alam yang berlimpah. Dan hal inilah yang sering di dengar, bahwasannya alam Indonesia itu memang kaya. Karena berlimpahnya, ada pula ungkapan dari sebuah lagu, “tanah kita tanah surga, batu dan tongkat jadi tanaman”, dikutip dari lagu Kolam Susu karya Koes Plus.

Kekayaan alam Indonesia inilah yang menarik beberapa negara ingin menguasai kekayaan negara Indonesia secara melawan hak yakni melalui menjajah. Negara-negara yang pernah menjajah Indonesia di antaranya Portugis yang menjajah Indonesia tahun 1509 sampai dengan tahun 1595, Spanyol yang menjajah Indonesia tahun 1521 sampai dengan tahun 1692 M, Belanda menjajah Indonesia tahun 1602 sampai dengan tahun 1942 M, Perancis menjajah Indonesia tahun 1800 sampai dengan tahun 1811 M, Inggris menjajah Indonesia tahun 1811 sampai dengan tahun 1816 M, Jepang menjajah Indonesia 1942 sampai dengan tahun 1945 M. Belanda sebagai negara yang paling lama menjajah Indonesia yakni kurang lebih 340 tahun, mempengaruhi pengaturan hukum pertanahan di Indonesia, sehingga pada masa penjajahan Belanda, hukum pertanahan (agraria) yang berlaku di Indonesia terjadi

dualisme yaitu hukum tanah Barat dengan *eigendom/domein verklaring* hanya mengakui bidang tanah terdaftar dan hukum tanah adat. (Humaniora, n.d.).

Adanya dualisme ini berlangsung hingga diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA), yang mulai berlaku sejak tanggal 24 September 1960. Meskipun demikian diakui sebagaimana Konsideran Bagian Menimbang UUPA, bahwa “hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi hukum Belanda, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara serta pembangunan semesta”.

Terkait sumber hukum agraria, bahwa sumber hukum tanah nasional dibagi menjadi dua macam, yaitu sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Sumber hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan, sedangkan sumber hukum tidak tertulis berupa Norma-norma hukum adat menurut ketentuan Pasal 5, Pasal 56 dan Pasal 58 Undang-Undang Pokok Agraria dan Hukum kebiasaan baru, termasuk yurisprudensi dan praktik administrasi yang berkaitan dengan tanah. (Sahnan 2016)

Diundangkannya UUPA, menurut Boedi Harsono diharapkan adanya suatu unifikasi hukum pertanahan di Indonesia, dari hukum tanah Pemerintah Hindia Belanda dengan hukum tanah untuk pribumi, dengan keharusan untuk melakukan alih status atau konversi terutama tanah hak barat (*eigendom*). Dualisme dalam Hukum Tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya. (Harsono 2007) Tanah dalam hukum Indonesia mempunyai status atau kedudukan hukum sendiri, terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya. Hal ini berarti bahwa yang menentukan hukumnya bukan subyek atau orang yang dapat menguasai tanah tersebut, melainkan perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya atau obyek dari perbuatan hukumnya.

Dualisme hukum pertanahan menurut Boedi Harsono yaitu adanya tanah dengan hak barat, seperti hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak *opstal*, yang disebut tanah-tanah hak barat atau tanah-tanah Eropa. Ada tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah-tanah dengan hak adat, yang disebut tanah hak adat. Selain itu ada tanah-tanah dengan hak-hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda seperti hak *agrarisch eigendom*, *landerijen bezitrecht*. Hukum Barat atas tanah bersifat *individualistik*, maksudnya bahwa hukum tanah berpangkal dan berpusat pada hak individu atas tanah yang bersifat pribadi semata. (Harsono 2007)

Hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria didasarkan atas hukum barat, bagi

rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum demikian bunyi Konsideran Bagian Menimbang UUPA. Hukum Barat kurang memberikan jaminan bagi hukum agraria, karena itu perlu adanya suatu dasar kenasionalan sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Umum bagian II sebagai berikut:

Pertama-tama kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat 1, yang menyatakan, bahwa: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan Pasal 1 ayat 2 yang berbunyi bahwa: "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".

Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Bumi atau tanah adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air sebagaimana Pasal 1 angka 4 UUPA.

Tanah dikuasai oleh Negara untuk kepentingan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, yang berarti bahwa tanah bagi manusia/rakyat mempunyai arti yang sangat penting, karena tanah tempat di mana manusia mengharapkan untuk bercocok tanam, mendirikan bangunan rumah dan tempat pemakaman, karena itu tanah mempunyai arti penting bagi manusia. Tanah sebagai tempat untuk mendirikan bangunan rumah, bagi keluarga rumah merupakan salah satu kebutuhan pokok di antara makanan, pakaian dan kesehatan. Pertumbuhan penduduk yang terus bertambah dan perkembangan pembangunan yang terus ditingkatkan berdampak pada perubahan penggunaan tanah. Hampir semua pembangunan fisik memerlukan tanah. Mengingat tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang jumlahnya relatif tetap dan tidak mungkin bertambah, maka pengaturan dan pengendalian dalam penggunaan tanah sangat diperlukan. Pengaturan dan pengendalian dalam penggunaan tanah bertujuan agar perubahan penggunaan tanah dapat terkendali khususnya dalam perubahan penggunaan fungsi tanah pertanian ke non pertanian. Berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 merupakan pernyataan tidak berlakunya lagi Hukum Agraria

Kolonial yang diatur dalam *Agrarische Wet Stb. 1870 No.55* dan *Agrarische Belsuit Stb. 1870 No. 118*.

Menurut Boedi Harsono, UUPA merupakan undang undang yang melakukan pembaruan agraria karena di dalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program Agraria Reform Indonesia, yang meliputi:

1. Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
3. Mengakhiri pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan perusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.
5. Perencanaan persediaan dan peruntukkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya. (Harsono 2007)

Bidang tanah dikuasai oleh negara dan untuk digunakan kemakmuran seluruh bangsa Indonesia, untuk itu dalam 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”, adanya larangan penelantaran tanah dan menguasai tanah melebihi batas maksimum serta penguasaan tanah secara *absente*.(Butarbutar 2015)

Larangan tersebut disertakan dengan program *land reform* merupakan perubahan secara mendasar mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Program-program *Land reform* meliputi :

1. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas.
2. Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absente*.
3. Redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absente*, tanah swapraja, dan tanah negara lainnya.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.

6. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil. (Santoso 2012)

Semakin tinggi harga tanah, menjadikan tanah dikuasai oleh para spekulen yang semata-mata untuk kepentingan investasi, namun sering penguasaan tanah mengejar keuntungan dari semakin tingginya harga tanah, dijumpai banyak tanah yang tidak difungsikan oleh pemilikinya. Tanah tidak dipergunakan sesuai dengan sifat, keadaan dan tujuannya dikualifikasikan sebagai tanah yang terlantar.

Keberadaan tanah terlantar hingga kini masih menjadi persoalan pelik, dan proses penyelesaiannya cenderung berlarut-larut. Padahal UUD 1945 sebagai Konstitusi Negara dan UUPA sebagai turunannya, tidak memungkinkan terjadinya tanah terlantar di Indonesia. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” Kewenangan Negara berdasarkan ketentuan UUD 1945 lebih dipertegas lagi di dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA Agar pemanfaatan tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terselenggara dengan baik, saat ini dalam tataran operasional telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (PP No. 11 Tahun 2010) sebagai turunan dari UUPA. Demikian pula telah diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar (Per.Kep.BPN No. 4 Tahun 2010), dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar (Per.Kep.BPN No. 5 Tahun 2011).

Keseluruhan produk kebijakan tersebut secara khusus mengarah pada upaya penyelesaian persoalan tanah terlantar di Indonesia. Substansi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar (PP No. 20 Tahun 2021) adalah mengatur tentang “penertiban tanah” dan “pendayagunaan tanah”, yang kemudian dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Terlantar (PP No. 20 Tahun 2021), sebagaimana Pasal 39 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dijabarkan lebih lanjut di dalam Per.Kep.BPN.4 Tahun 2010 dan Per.Kep. BPN. No. 5 Tahun 2010. Di dalam pengaturan tentang penertiban tanah, terdapat amanat untuk melakukan analisis guna mendapatkan rekomendasi agar tanah terindikasi terlantar dapat ditetapkan sebagai tanah status quo dan selanjutnya distatuskan sebagai Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN).

Terkait larangan menelantarkan tanah dan akibat hukumnya, di dalam UUPA sebagaimana Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA, bahwa hak milik hapus bila diterlantarkan. Apabila tanah hak guna usaha maka menurut Pasal 34 huruf e UUPA, bahwa hak guna usaha hapus karena diterlantarkan. Apabila tanah hak guna bangunan, maka menurut Pasal 40 huruf e UUPA bahwa hak guna bangunan hapus karena diterlantarkan.

Sehubungan dengan larangan menelantarkan tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 27 UUPA sebagaimana tersebut di atas, ditindaklanjuti diundangkannya PP No. 20 Tahun 2021. Ketentuan yang diatur dalam PP No. 20 Tahun 2021 terkait dengan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Di dalam Pasal 6 PP No. 20 Tahun 2021 disebutkan bahwa objek penertiban Kawasan Terlantar meliputi kawasan pertambangan; kawasan perkebunan; kawasan industri; kawasan pariwisata; kawasan perumahan dan permukiman skala besar/terpadu; atau kawasan lain yang pengusahaan, penggunaan, dan/atau pemanfaatannya didasarkan pada Izin Konsesi/ Perizinan Berusaha yang terkait dengan pemanfaatan tanah dan ruang Terbit Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10/PTTHGU/ BPN RI/2012, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 45, TLN Nomor 4385) (selanjutnya disebut PP No. 16 Tahun 2004). Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan. Ketentuan sebagaimana tersebut di atas tidak mengatur mengenai prosedur penetapan bidang tanah untuk ditetapkan menjadi tanah terlantar, sedangkan peraturan yang ada terkait mekanisme penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria (Perpres No. 86 Tahun 2018), terkait dengan penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Hak atas tanah yang diterlantarkan menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk 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. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hak menguasai

dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya sebagaimana Pasal 2 ayat (4) UUPA dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Di dalam masyarakat hukum adat, tanah mempunyai arti yang penting, karena menurut sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan. Karena faktanya, tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberikan penghidupan kepada persekutuan, merupakan tempat di mana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan dan merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang pelindungan persekutuan dan roh para leluhur persekutuan. (Wignjodipuro 1983)

Masalah tanah tidak terlepas dari kebijakan pemerintah, dan kebijakan tersebut harus ditujukan untuk mencapai 3 (tiga) hal pokok yang saling melengkapi yaitu:

- 1) efisiensi dan pertumbuhan ekonomi,
- 2) keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan
- 3) pola penanganan yang berkelanjutan.

Orientasi kebijakan dengan memperhatikan ketiga tujuan tersebut masih belum cukup dan untuk selanjutnya masih diperlukan penjabaran aktivitas yang dapat digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang dimaksud yaitu, tersedianya peraturan perundang-undangan dapat menjabarkan berbagai aspek dari orientasi kebijakan dan tujuan, tujuan dimaksud terdiri dari:

- 1) Demokratisasi berupa pengawasan terhadap kekuasaan, jaminan stabilisasi politik sebagai akibat demokratisasi, dan perlindungan hak asasi manusia;
- 2) Peningkatan kepastian hukum melalui pembuatan peraturan perundangan yang diperlukan dan pelaksanaannya yang konsisten;
- 3) Pemberdayaan kelembagaan yakni memperkuat administrasi pertanahan, meningkatkan sumber daya manusia pendukung dan transparansi dalam proses pembuatan keputusan;
- 4) Meningkatkan insentif ekonomi berupa efektivitas perpajakan dan transparansi didalam pasar tanah.
- 5) Menetapkan batasan kewenangan pemerintah berupa perumusan tanggung jawab pokok dan pengembangan model kemitraan antara swasta dan pemerintah (M. S. W. Sumardjono 2002).

Hak Negara untuk menguasai tanah tersebut dilimpahkan kepada Kantor Pertanahan menurut Pasal 1 angka 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang

Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu (Perkepal BPN No. 1/2011) adalah “instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional”. Kepala Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) menerima pelimpahan pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu Hak Atas Tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak serta pemberian hak di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan Pasal 1 angka 3 Perkepal BPN).

Pelimpahan wewenang untuk pemberian hak atas tanah kepada daerah, yang berarti Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berkaitan dengan masalah pertanahan ini sejalan dengan ketentuan Pasal 12 ayat (1) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi pelayanan pertanahan. Pelayanan pertanahan yang menjadi wewenang Badan Pertanahan Nasional. Eksistensi BPN diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional (Perpres No. 10 Tahun 2006), Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana Pasal 1 ayat (1) Perpres No.10 Tahun 2006.

Pelayanan pertanahan menjadi wewenang pemerintah kabupaten/kota di satu sisi, di sisi yang lain masalah pelayanan pertanahan yang menjadi wewenang BPN oleh pemerintah dilimpahkan kepada BPN daerah Kabupaten/Kota yang merupakan suatu lembaga non departemen yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Apabila dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (PP No. 38 Tahun 2007). Di dalam Pasal 6 PP No. 38 Tahun 2007 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangannya. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan selanjutnya pada Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 disebutkan bahwa urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah

kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib tersebut salah satunya meliputi pertanahan.

Pada perkembangan berikutnya, regulasi tanah terlantar dan pendayagunaannya tersebut menjadi kabur dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) dan peraturan perundangan turunannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 (PP No. 20 Tahun 2021), yang mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5098) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Di dalam Pasal 180 UU Cipta Kerja disebutkan bahwa hak, izin, atau konsesi atas tanah dan atau kawasan yang dengan sengaja tidak diusahakan atau diterlantarkan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diberikan dicabut dan dikembalikan kepada negara. Ketentuan Pasal 180 ayat (1) UU Cipta Kerja tersebut di atas, terkait penelantaran, yakni tidak cukup hak atas tanah saja, melainkan juga izin, atau konsesi atas tanah dan atau kawasan, yang tidak digunakan sesuai dengan fungsinya, dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diberikan dicabut dan dikembalikan kepada negara. Ketentuan Pasal 180 UU Cipta Kerja dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 20 Tahun 2021.

Bidang tanah sebelum ditetapkan sebagai tanah terlantar, dilakukan evaluasi Tanah Terlantar; peringatan Tanah Terlantar; dan penetapan Tanah Terlantar, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 PP No. 20 Tahun 2021, yang dilakukan oleh Pimpinan Instansi. Apabila Pimpinan Instansi tidak menetapkan Kawasan Terlantar, penetapan Kawasan Terlantar dilakukan oleh Menteri. Dalam penetapan, Menteri dapat berkoordinasi dengan Pimpinan Instansi, menteri, atau pimpinan lembaga terkait sesuai dengan kewenangannya. Ketentuan di atas nampak bahwa untuk ditetapkannya sebagai tanah terlantar terdapat dua lembaga yakni pimpinan instansi dan menteri, sehingga tidak ada kepastian hukum mengenai pihak yang berwenang menetapkan bahwa bidang tanah sebagai tanah terlantar.

Terkait dasar pengaturan penetapan tanah terlantar, sebagaimana Pasal 181 UU Cipta Kerja, bahwa pada saat berlakunya UU Cipta Kerja, setiap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang berlaku dan bertentangan dengan ketentuan UU Cipta Kerja atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan putusan pengadilan harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi yang dikoordinasikan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi dan sinkronisasi yang berkaitan dengan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan bersama dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Ketentuan ini nampak bahwa bidang tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar terdapat suatu kekaburan, di satu sisi terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, karena masih memberlakukan peraturan perundang-undangan sebelumnya selama belum ada peraturan perundang-undangan yang baru dengan harmonisasi atau sinkronisasi, sehingga yang nampak belum terjadi peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang penetapan dan mendistribusikan tanah terlantar, sehingga tidak ada suatu kepastian hukum.

Terkait pengaturan dan penetapan yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri (Menteri). Kalaupun ada pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya, pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah dalam rangka medebewind, bukan otonomi daerah.(Hutagalung 2005)

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas dijelaskan bahwa di satu sisi, Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan, kenyataannya ditemukan banyak bidang tanah oleh pemegang haknya diterlantarkan atau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya. Padahal bidang tanah yang diterlantarkan tersebut baik hak milik, hak guna usaha maupun hak guna bangunan menjadi hapus. Secara normatif jika dilaksanakan tentunya tidak berdampak pada masyarakat yang bidangnya ditetapkan sebagai tanah terlantar, namun regulasi yang mengatur mengenai prosedur pencabutan tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar.

Eksistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban di bidang pertanahan dipertegas dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam salah satu pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden ini adalah bahwa tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan

berbangsa dan bernegara. Kenyataan ini menunjukkan bahwa fenomena desentralisasi bidang pertanahan melalui model otonomi kepada daerah otonom tidak menjadi kenyataan karena pemerintah tetap mempertahankan keberadaan Badan Pertanahan Nasional sebagai badan yang secara nasional bertugas menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang pertanahan. Di lain pihak, pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah berdasarkan model medebewind atau tugas perbantuan memperoleh pengaturannya di mana kedudukan Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral, sebagaimana Pasal 2 Perpres No. 10 Tahun 2006.

Terkait kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (Presiden) kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ketentuan ini tersirat dalam Pasal 17 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa: “Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden“.

Dalam pelaksanaan penertiban tanah terlantar dibentuk sebuah panitia. Susunan keanggotaan panitia ini terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan instansi terkait yang diatur oleh Kepala (Pasal 5 PP No.11 Tahun 2010). Melihat ketentuan tersebut terjadi kekaburan norma karena instansi terkait yang dimaksud tidak jelas. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 14 PP No.11 Tahun 2010 dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Panitia yang dimaksud Pasal 5 PP No.11 Tahun 2010, dalam Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 2010 adalah Panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya yang mempunyai wewenang untuk melakukan identifikasi dan penelitian tanah terindakasi terlantar.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dikemukakan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana hakikat pengaturan penetapan hak atas tanah yang digunakan tidak sesuai dengan fungsinya ?
2. Bagaimana akibat hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar ?

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis dan menemukan hakikat pengaturan penetapan hak atas tanah yang digunakan tidak sesuai dengan fungsinya.

- b. Untuk menganalisis dan menemukan akibat hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Bagi peneliti, dapat menambah perbendaharaan ilmu pengetahuan khususnya yang berhubungan dengan hakikat tanah terlantar dan konstruksi penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

b. Manfaat Praktis

Bagi institusi dan para pihak dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran untuk memecahkan permasalahan yang berhubungan dengan hak pemerintah daerah atas tanah yang diterlantarkan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

1.5.1. Hasil Penelitian

Bentuk/ Tahun	Kampus	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
Disertasi/ 2017	Universitas Sumatera Utara	Suci Pratiwi	Kajian Yuridis Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan tanah terlantar Dalam Rangka Pelaksanaan <i>Land reform</i>	1) Bagaimana pengaturan tanah terlantar menurut Hukum Agraria ? 2) Bagaimana keterikatan tanah terlantar sebagai implementasi pelaksanaan <i>land reform</i> ?	Dalam mengatasi tanah terlantar tersebut dilakukan penertiban tanah terlantar yang terdiri dari 4 langkah yaitu inventarisasi, identifikasi, penelitian, dan peringatan. Setelah ditetapkan menjadi tanah terlantar dan berubah menjadi tanah negara, tanah tersebut menjadi objek <i>land reform</i> dan siap untuk didayagunakan melalui program reforma agraria, program strategis negara, dan untuk cadangan negara lainnya.
Disertasi/ 2015	Universitas Riau	Eko Yulingga r Permana	Peralihan Hak Atas Tanah Akibat tanah terlantar	1) Bagaimanakah kriteria dan penertiban tanah terlantar	Tanah Hak Guna Usaha atas Nama PT. Alfa Glory Indah termasuk kedalam obyek penertiban tanah

				<p>berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar ?</p> <p>2) Apakah peralihan hak atas tanah akibat tanah terlantar dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10/PTTHGU/BPN RI/2012 sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar ?</p>	<p>terlantar dan sudah memenuhi kriteria tanah terlantar sesuai dengan Pasal 2,3 dan 6 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10/PTT-HGU/BPN RI/2012 yang menetapkan PT. Alfa Glory Indah sebagai tanah terlantar sudah sesuai dengan Peraturan Perundang undangan yang berlaku yaitu sebagaimana yang diatur dalam UUPA, 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 Penertiban dan Pendayagunaan Tnah Terlantar</p>
Disertasi	Universitas Sebelas Maret	Dwi Librianto	Model Pendayaagunaan Tanah Terlantar Sebagai Obyek Reforma Agra-ria Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat	<p>1) Mengapa pendayagunaan Tanah Terlantar sebagai objek Reforma Agraria yang diberikan kepada petani guna meningkatkan pendapatan ekonomi petani dan hambatan-hambatan apa saja yang ditemui dalam pelaksanaan Reforma Agraria?</p>	<p>Adanya kekosongan hukum dalam melaksanakan rencana kebijakan pembagian lahan yang merupakan bagian dari program reforma agraria. Oleh karena itu, untuk mendukung Reforma Agraria, diperlukan adanya <i>acces reform</i> dalam pembangunan infastruktur sebagai program penunjang pasca redistribusi. Strategi ini dimaksudkan untuk mendukung pendistribusian lahan pertanian dengan</p>

				2) Bagaimana membangun suatu model Reforma Agraria yang lebih memberikan nilai manfaat kepada petani dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya?	meningkatkan akses petani terhadap penguataa dan pemberdayaan dalam memanfaatkan Dapat dikatakan bahwa program penunjang Reforms Agraria pascaredistribusi adalah bermuara pada penguatan landreform bagi pembangunan nasional yang kokoh demi tercapainya ketahanan pangan dan kemandirian bangsa.
Jurnal Ilmu Hukum	Universitas Widyagama Mahakam Samarinda	Saripudin	Konsep Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Perspektif Reforma Agraria	1) Bagaimana hakekat reforma agraria dalam hukum pertanahan di Indonesia? 2) Bagaimana konsep penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Indonesia?	Hakikat Reforma Agraria dalam hukum pertanahan di Indonesia adalah bahwa Reforma Agraria. Berdasarkan pengalaman sejarah berbagai negara, dapat kita bedakan adanya dua tujuan, yaitu yang manifest dan latent. Tujuan yang manifest pada umumnya sama, yaitu menuju suatu susunan masyarakat yang adil, menghindari keresahan dan gejolak politik, optimalisi alokasi sumberdaya sedemikian rupa sehingga lebih efisien, membangun basis ekonomi pertanian yang kuat, memberdayakan rakyat tani, mengentaskan kemiskinan, meningkatkan jaminan hukum hak-hak atas tanah, dan tanggung jawab produksi dan sebagainya. Namun tujuan latennya berbeda-beda, tergantung dari

					siapa penguasa negara, saat dilakukan pembaruan.
Jurnal Ilmiah Hukum 2016	Universitas Sungaper bangsa Karawang	Joko Satrianto Wibowo	Pendayagunaan Tanah Terlantar Sebagai Obyek <i>Land reform</i> untuk Lahan Pertanian Dikaitkan Dengan Asas Keadilan	Bagaimanakah upaya pemerintah untuk mengatasi permasalahan tanah yang terlantar? Bagaimanakah pendayagunaan terhadap tanah terlantar untuk lahan pertanian dikaitkan dengan asas keadilan?	Terhadap tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Hutan, Hak Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut. Negara dengan upaya penerapan program <i>Land refrom</i> berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Pemerintah memiliki dasar hukum sebagai upaya terhadap restrukturisasi penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah terlantar dan negara mengambil hak tersebut dan kemudian tanah tersebut dikuasi oleh negara guna dilakukan redistribusi.

1.5.2. Kajian Penelitian Terdahulu

Pada penelitian pertama meneliti mengenai pengaturan tanah terlantar menurut Hukum Agraria dan keterikatan tanah terlantar sebagai implementasi pelaksanaan *land reform*, sehingga yang dibahas terkait dengan penetapan sebagai tanah terlantar dan pemanfaatan tanah eks tanah terlantar.

Pada penelitian kedua meneliti mengenai kriteria disebut sebagai tanah terlantar dalam upaya menerbtibkan pemanfaatan tanah terlantar dan peralihan hak atas tanah akibat tanah terlantar dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10/PTTHGU/BPN RI/2012

sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar.

Pada penelitian yang ketiga dilakukan oleh Dwi Librianto, terkait Model Pendayagunaan Tanah Terlantar Sebagai Obyek Reforma Agraria Untuk Me-wujudkan Kesejahteraan Rakyat yang dilakukan sebelum diundangkannya UU Cipta Kerja hasil penelitiannya mengakuinya adanya kekosongan hukum pendayagunaan tanah terlantar, sehingga pendayagunaan tanah terlantar pasca reforma agraria, masih kurang menjawab tantangan dalam pendayagunaan tanah terlantar.

Penelitian keempat lakukan berjudul “Konsep Hukum Agraria Menyelesaikan Sengketa tanah terlantar” dengan membahas permasalahan bagaimana konsep hukum agraria menyelesaikan sengketa tanah terlantar dan bagaimana kewenangan pemerintah daerah memiliki dalam menertibkan tanah terlantar yang ada di wilayahnya, mengkaji mengenai tidak efektifnya hukum positif yang telah ada. Apabila dibandingkan dengan penelitian pertama terkait dengan kajian Yuridis Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan tanah terlantar Dalam Rangka Pelaksanaan *Land reform* dan pada penelitian kedua terkait dengan peralihan Hak Atas Tanah Akibat tanah terlantar. Hal sebagaimana tersebut di atas sebagai pembeda bahwa penelitian yang saya lakukan terkait dengan dasar hukum untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar, sehingga bidang tanah tersebut menjadi tanah negara, mengingat dalam UUPA hanya mengatur tanah terlantar menjadi tanah negara, dan kemudian bidang tanah terlantar menjadi obyek *land reform*, sehingga bidang tanah tersebut dibudidayakan sebagaimana penelitian sebelumnya. Hal ini sebagai pembandingan bahwa penelitian yang saya lakukan adalah orisinal.

Kajian berikutnya membahas mengenai pendayagunaan tanah terlantar yang diteliti sebelum diundangkan UU Cipta Kerja dengan pelaksanaannya yakni PP No. 20 Tahun 2021, sehingga tidak hanya tanah terlantar saja, melainkan juga kawasan terlantar, dengan merujuk pada Pasal 181 UU Cipta Kerja.

1.6. Landasan Teori

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

1.6.1.1. Teori Kewenangan

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 kewenangan diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain. Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Wewenang menurut Philipus M. Hadjon bahwa kewenangan bersumber pada 3 (tiga) hal, yakni:

- 1) atribusi,
- 2) delegasi, dan
- 3) mandat. (Hadjon 1997)

Namun dalam hal kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui dua cara yaitu melalui:

- 1) atribusi dan
- 2) delegasi.

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi adalah kewenangan pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari UUD 1945 secara materiil yang artinya secara nyata wewenang tersebut melekat pada jabatannya. Delegasi adalah pelimpahan wewenang. "Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat *besluit*) oleh pejabat pemerintahan (Pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Pihak yang memberi/melimpahkan wewenang disebut delegan dan yang menerima pelimpahan wewenang disebut *delegatoris*".(Hadjon 1997)

"Mandat adalah hubungan kerja intern antara penguasa dengan pegawainya, dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama si penguasa".(Hadjon 1997) Mandat merupakan suatu pelimpahan kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama Pejabat Tata Usaha

Negara yang memberi mandat. "Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu adanya ketentuan perundangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal yang rutin dalam hubungan internal hierarkis organisasi pemerintahan".(Hadjon 1997)

Pembagian sumber kewenangan tersebut yakni kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat, tersebut akan diketahui mengenai pihak yang berwenang untuk menetapkan tanah sebagai tanah terlantar dan pula mengenai pendistribusian bidang tanah yang terlantas sebagai salah satu bentuk reformasi agraria.

1.6.1.2 Teori Kepastian Hukum

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.

Dalam hal negara hukum ini, Aristoteles selanjutnya berpendapat bahwa suatu negara yang baik ialah "negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum".(Thaib 1999) Ketiga ide dasar hukum dikenal pula sebagai tujuan daripada hukum, yakni:

- 1) Aliran *etis* yang menganggap bahwa tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan keadilan,
- 2). Aliran *Utilitis* yang menganggap tujuan hukum adalah untuk menciptakan pemanfaatan atau kebahagiaan warga:(Sowieryo 2011)
- 3) aliran *Normatif* dogmatik yang menganggap bahwa tujuan hukum adalah untuk menciptakan kepastian hukum.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, negara hukum adalah: "Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warganya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya".

Pengertian ini memandang bahwa, negara hukum adalah untuk menjamin keadilan bagi warga negara. Keadilan merupakan syarat terciptanya suatu

kebahagiaan bagi warga negara dalam berbangsa dan bernegara.(Dellyana 1989) Disisi lain salah satu dasar daripada keadilan adalah adanya rasa susila kepada manusia dan menganggap bahwa peraturan perundangan hanya ada, jika peraturan itu mencerminkan rasa keadilan. Hal ini sesuai dengan pendapat Gustav Rebruch tentang tiga ide dasar hukum yaitu: keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.(Pound 1989)

Dalam beberapa hal, negara hukum sulit dibedakan dengan demokrasi sekalipun tidak dapat dipersamakan. Keduanya ibarat dua sisi dari sekeping mata uang yang sulit dipisahkan satu dengan yang lainnya. Negara hukum tidak harus demokratis, pemerintahan monarchis atau paternalistik sekalipun dapat saja taat kepada hukum tanpa tunduk kepada kaedah-kaedah demokrasi. Tetapi demokrasi yang bukan negara hukum bukanlah demokrasi dalam arti sesungguhnya.(Suseno 1997) Moh. Mahfud, MD menilai bahwa, demokrasi tanpa hukum tidak akan terbangun dengan baik bahkan mungkin menimbulkan anarki, sebaliknya hukum tanpa sistem politik yang demokratis hanya akan menjadi hukum yang elastis dan represif.(MD 1999a) Oleh karena itu, bagaimanapun baiknya suatu hukum tanpa ditopang oleh demokrasi maka hukum itu akan lumpuh. Dan juga bagaimanapun baiknya suatu sistem yang demokratis tetapi tidak ditopang oleh hukum maka akan muncul kesewenang-wenangan di tengah masyarakat.

Franz Magnis Suseno SJ. dengan mengutip pendapat Lobkowics, menyatakan bahwa demokrasi merupakan cara yang paling aman dalam mempertahankan kontrol atas negara hukum. Prinsipnya negara hukum adalah suatu sistem pemerintahan yang dikendalikan oleh rakyat dan dijalankan berdasarkan atas hukum. Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, sekalipun beberapa pakar hukum berbeda pendapat dengan dua istilah tersebut tetapi ada juga yang mempersamakannya. Azhary misalnya, dengan *rechtsstaat* atau *rule of law*, mengingat istilah tersebut mempunyai arah yang sama; yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi.(Azhary 1995)

Perbedaannya terletak pada arti materil atau isi dari kedua istilah tersebut yang disebabkan oleh latar belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa. *Rechtstaat* yang berkembang di Jerman dan di negara-negara Eropa kontinental lainnya, dan konsep *rule of law* yang berkembang di Inggris atau negara-negara Anglo Saxon pada umumnya.

Memandang bahwa, negara hukum adalah untuk menjamin keadilan bagi warga negara. Keadilan merupakan syarat terciptanya suatu kebahagiaan bagi warga negara dalam berbangsa dan bernegara.(Dellyana 1989) Disisi lain salah satu dasar daripada keadilan adalah adanya rasa susila kepada manusia dan menganggap bahwa peraturan perundangan hanya ada, jika peraturan itu

mencerminkan rasa keadilan.

1.6.1.3. 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. (M. S. W. Sumardjono 2002)

Keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan "*distributief*" dan keadilan "*commutatief*". Keadilan distributief ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan commutatief memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa. (Apeldoorn 1996) Dari pembagian macam keadilan ini Aristoteles mendapatkan banyak kontroversi dan perdebatan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan "pembuktian" matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat. (Joachim 2004)

Keadilan menurut John Rawls yang dipandang sebagai perspektif "*liberal-egalitarian of social justice*", berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan. (Joachim 2004)

Memandang bahwa, negara hukum adalah untuk menjamin keadilan bagi warga negara. Keadilan merupakan syarat terciptanya suatu kebahagiaan bagi warga negara dalam berbangsa dan bernegara. (Dellyana 1989) Disisi lain salah satu dasar daripada keadilan adalah adanya rasa susila kepada manusia dan menganggap bahwa peraturan perundangan hanya ada, jika peraturan itu mencerminkan rasa keadilan.

1.6.1.4 Teori Negara Hukum

Prinsip negara hukum menghendaki sistem hukum sebagai sumber

utama yang mengatur berbagai hubungan didalam kehidupan bersama di masyarakat.(Rasjidi 1993) Sistem hukum juga harus menjadi satu-satunya pedoman dan ukuran tertinggi dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia(Soemantri 1999). Penegakan supremasi hukum juga bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri, yaitu suatu keadaan dimana hukum dan ketertiban masyarakat berjalan sebagaimana mestinya dan sewajarnya(Mahendra 2002).

Di masa lalu, prinsip negara hukum tidak selalu menjadi pedoman utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Sistem hukum tidak selalu menjadi sesuatu yang diutamakan, tetapi diletakkan dalam posisi subordinasi.(M. K. dan H. Ibrahim 1981) Hal ini menyebabkan sistem hukum dengan segala komponennya mengalami degradasi, dan kita menyaksikan terjadinya banyak penyimpangan dan penyelewengan terhadap prinsip-prinsip supremasi hukum.

Menurut Todung Mulya Lubis, hal ini dikarenakan supremasi hukum belum sepenuhnya dihormati, dan lembaga peradilan di Indonesia termasuk lembaga kenegaraan yang lemah dan tidak bersih.(Lubis 2005) Para warga negara masih belum menikmati upaya-upaya hukum yang dapat menjamin kemerdekaan, kebebasan, dan keadilan. Rendahnya rasa hormat terhadap supremasi hukum atau *rule of law* merupakan salah satu karakteristik pemerintahan orde baru (Lubis 2005) yang banyak menuai kritik. Pada masa itu, hukum berfungsi semata-mata sebagai instrumen kekuasaan meskipun banyak ahli hukum yang berteori tentang "*law as a tool of social engineering*".

Rekayasa sosial di sini sering diartikan sebagai pengarah dan penuntutan dari atas yang sama artinya "*top down approach*". Pembangunan hukum dengan demikian menjadi bagian dari rekayasa untuk menguntungkan lapisan masyarakat atas sehingga hukum pada praktiknya lebih menguntungkan masyarakat kelas atas khususnya penguasa dan pengusaha. Tidak berlebihan jika disimpulkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hukum semakin lama semakin rendah untuk tidak dikatakan tidak ada sama sekali.(Rahardjo 1986).

Reforma Agraria dalam arti luas meliputi pelaksanaan pembaharuan hukum agraria; penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah; mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur; perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah; perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana, sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya. Pelaksanaan *Reforma Agraria* yang ke-4 dikenal sebagai kebijakan *Land Reform* atau *Reforma Agraria* dalam arti sempit, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan

penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Pada tataran implementasi, istilah *Land Reform* sering dipadankan atau diidentikkan dengan istilah agrarian *Reform* atau *Reforma agraria*, karena *land Reform* secara langsung dapat menunjukkan hasil yang lebih nyata melalui perombakan pemilikan dan penguasaan tanah yang lebih berkeadilan dan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Sebagai misal, Elias H. Tuma menyatakan bahwa “dalam praktiknya konsep *land Reform* telah diperluas cakupannya untuk menekankan peran strategis dari tanah dan pertanian dalam pembangunan”, oleh karenanya konsep ini kemudian menjadi sinonim bagi konsep *Reforma agraria*.(Tandi, n.d.) AP. Parlindungan berpendapat, bahwa *land Reform* adalah bukan sekedar membagi-bagi tanah, ataupun bersifat politis, akan tetapi merupakan suatu usaha untuk *Reformasi* hubungan antara manusia dengan tanah yang lebih manusiawi.(Parlindungan 1989)

Reformasi pada dasarnya merupakan suatu gerakan moral dan kultural untuk menegakkan kembali prinsip-prinsip negara hukum. Prinsip-prinsip negara hukum menjadi salah satu dasar dalam pembangunan masyarakat Indonesia yang lebih demokratis, berkeadilan, menghargai harkat dan martabat manusia, dengan menempatkan hukum sebagai sesuatu yang “*supreme*” dalam kehidupan bersama.(H. Ibrahim 1988) Sesungguhnya sistem hukum yang hendak dibangun dalam era reformasi harus mampu menyediakan landasan dan menjadi “*avant garde*” dalam mengawal dan mengarahkan perubahan menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa sistem hukum sesungguhnya dibangun oleh tiga komponen, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). (Friedman 2001) Ketiga komponen sistem hukum tersebut sesungguhnya bersifat komplementer dan berada dalam suatu hubungan fungsional. Untuk menegakkan supremasi hukum, ketiga komponen sistem hukum tersebut harus dikembangkan secara simultan dan integral.

1. Struktur yang dimaksudkan dengan sistem hukum mempunyai struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.(Amirin 1986) Di dalam Soerjono Soekanto dikatakan bahwa komponen ini menunjuk adanya kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum lembaga lembaga mana mempunyai pelekatan, fungsi-fungsi tersendiri di dalam bekerjanya sistem hukum tersebut.(Anshori 2006) Lembaga lembaga ini antara lain adalah Lembaga Kepolisian, Lembaga Kejaksaan, Lembaga Pengadilan dan Lembaga Kepengacaraan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa komponen yang bersifat struktural ini memungkinkan masyarakat untuk mengharapkan

bagaimana suatu sistem hukum itu seharusnya bekerja (*law in the books*). (S. Soekanto 1986)

2. Substansi, Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. (S. Soekanto 1986).
3. Budaya Hukum (Kultural) Yang dimaksud dengan budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Dengan kata lain, upaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. (S. Soekanto 1986) Di dalam Soerjono Soekanto dikatakan jika komponen yang bersifat struktural dapat diibaratkan sebagai suatu mesin, maka komponen *cultural* dapat diibaratkan sebagai bensin, yang merupakan penggerak dari mesin tadi. Dalam hal ini yang menjadi masalah adalah nilai dan sikap daripada fungsionaris yang bekerja dalam lingkungan pelaksanaan dan penegakan hukum.

Komponen nilai dan sikap ini akan memberi pemahaman tentang bekerjanya suatu sistem hukum di dalam kenyataan (*law in action*). (S. Soekanto 1986) Cara lain menggambarkan tiga unsur hukum tersebut di atas adalah dengan mengibaratkan struktur hukum seperti mesin. Substansinya adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. (S. Soekanto 1986) Upaya membentuk suatu produk hukum yang dapat diterima sebagai suatu norma, khususnya bagaimana suatu produk hukum menjamin hak asasi warga negara, harus memperhatikan tiga aspek penting yang berhubungan dengan pemberlakuan kaidah hukum tersebut (S. Soekanto 1986), yaitu:

- a. Aspek Yuridis, artinya adalah bahwa penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (tidak boleh bertentangan dengan suatu produk hukum yang lebih tinggi tingkatannya) dan juga dibentuk menurut cara yang telah ditetapkan (misalnya di Indonesia suatu (P. P. dan S. Soekanto 1993) UUD 1945 dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR dan sebaliknya).
- b. Aspek Sosiologis, artinya adalah efektivitas kaidah hukum dalam kehidupan bersama. Mengenai hal ini dikenal dua teori, yaitu:
 - 1) Teori kekuasaan yang pokoknya menyatakan bahwa kaidah hukum mempunyai kekuatan sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh

penguasa, diterima atau pun tidak oleh warga masyarakat.

- 2) Teori pengakuan yang berpokok pangkal pada pendapat bahwa kelakuan kaidah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan masyarakat di mana kaidah hukum tersebut akan diberlakukan.
- 3). Aspek Filosofis, artinya kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi, misalnya Pancasila, masyarakat adil dan makmur, dan seterusnya.

Dengan demikian, ketiga macam cara berlaku tersebut, diharapkan kaidah yang tidak mati (*dode regel*), secara sosiologis maka hukum akan bersifat demokratis serta hukum secara filosofis maka hukum tersebut tidak hanya sebagai kaidah hukum yang hanya diharapkan atau dicita-citakan.

Berlandaskan dengan sasaran berlakunya, Soerjono Soekanto mengatakan bahwa hukum maka diperlukan keserasian dalam hubungan antara empat faktor, yakni: (Sunarso 2005)

- a. Hukum atau peraturan itu sendiri. Diperlukan keserasian dalam peraturan perundangan mengenai bidang kehidupan tertentu antara peraturan perundang undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan.
- b. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum. Penegak hukum, antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, dan petugas pemasyarakatan. Jika peraturan perundangan sudah baik, tetapi mental penegak hukum kurang baik, akan terjadi gangguan pada system penegakan hukum.
- c. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum. Fasilitas yang kurang memadai dalam ukuran tertentu maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya. (Rangkuti 2005)
- d. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat.

Keempat faktor tersebut saling berkaitan dan merupakan inti dari sistem penegakan hukum. (Marzuki 2006) Jika keempat factor tersebut ditelaah secara teliti, akan dapat terungkap hal yang berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum. Hal ini merupakan *raw in-put*, *instrumental in-put*, ataupun *environ mental in-put* yang dapat berdiri sendiri atau saling berhubungan satu sama lain. (Pound 1989)

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa sistem hukum sesungguhnya dibangun oleh tiga komponen, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*) (Friedman 2001).

1.6.1.5. Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian

hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum”.(Goesniadhie 2006)

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”.(Goesniadhie 2006)

Disharmoni berasal dari kata Harmonisasi berasal dari kata harmoni yang dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat: keselarasan, keserasian. Kata Harmonisasi, menurut Suhartono berasal dari istilah Inggris disebut *harmonize*, dalam bahasa Prancis disebut dengan *harmonie*, dan dalam bahasa Yunani disebut *harmonia*(Suhartono 2011). Harmonisasi dalam Black Law Dictionary, adalah: “*A system is orderly combination as of particulars, parts or elements into a whole; especially such combination according to some rational principle*”, maksudnya bahwa suatu sistem adalah kombinasi yang teratur sebagai hal-hal khusus, bagian-bagian atau unsur-unsur menjadi satu kesatuan dalam arti harmonis. Harmonisasi sebagaimana definisi di atas diartikan sebagai keselarasan atau keserasian. Harmonisasi menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Warga Kusumah dan kawan-kawan, Harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Berdasarkan uraian sebagaimana di atas dapat disimpulkan bahwa Harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum, agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan.

Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten, serta taat asas.

Cakupan Harmonisasi hukum menurut L.M Gandhi dikutip dari Suhartono bahwa Harmonisasi dalam hukum adalah:

Mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme

hukum kalau memang dibutuhkan(Suhartono 2011).

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu dan ruang yang sama, sudah tentu membawa konsekuensi terjadinya disharmoni hukum. Misalnya terjadinya tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan, penerapan berbagai macam peraturan Perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya Harmonisasi hukum atau penyelelarasan dan penyerasian sudah tentu akan menimbulkan benturan kepentingan antar lembaga. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, dimana ketiganya ini sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan.

Kebijakan terdiri dari dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitannya ini, Harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyelelarasan dan penyerasian tujuan, strategi, dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas hukum yang berlaku.

Harmonisasi hukum dalam sisi pencegahan, yaitu upaya Harmonisasi yang dilakukan dalam rangka menghindarkan terjadinya disharmoni hukum, dengan Harmonisasi hukum ini diharapkan adanya suatu persesuaian baik dari segi kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan.

Apabila terjadi disharmoni hukum, diperlukan suatu keselarasan dan keserasian hukum untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, dan disharmoni hukum yang belum terjadi harus dicegah melalui upaya-upaya penyelelarasan, penyerasian, dan penyesuaian berbagai kegiatan Harmonisasi hukum. Demikian pula halnya, inkonsistensi dalam penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran hukum menimbulkan terjadinya disharmoni hukum yang harus disharmonisasikan melalui kegiatan penyerasian dan penyelelarasan hukum.

Disamping itu, Harmonisasi hukum dilakukan untuk menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi. Keadaan disharmoni hukum yang terlihat dalam realita, misalnya, tumpang tindih kewenangan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, benturan kepentingan, sengketa, pelanggaran, persaingan tidak sehat, dan tindak pidana. Sehingga dalam rangka menanggulangi disharmoni antara kepentingan yang menyangkut masalah di atas, harus ada upaya Harmonisasi.

Potensi terjadinya disharmoni hukum menurut Kusnu Goesniadhie tercermin oleh adanya factor-faktor sebagai berikut:

- a. Jumlah peraturan perundang-undangan terlalu banyak yang di berlakukan.
- b. Perbedaan kepentingan dan penafsiran.
- c. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik.
- d. Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum.
- e. Hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yaitu yang berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. (Suhartono 2011)

Harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum, agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan, yang berarti bahwa fungsi Harmonisasi hukum adalah pencegahan dan penganggulangan terjadinya disharmoni hukum, dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Harmonisasi hukum yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmoni hukum.

Harmonisasi hukum untuk menaggulangi terjadinya disharmoni hukum, dilakukan melalui:

- a. Proses non-litigasi melalui *alternative dispute resolution* (ADR) untuk menyelesaikan persoalan sengketa perdata di luar pengadilan.
- b. Proses litigasi melalui *court-connected dispute resolution* (CCDR) untuk mendamaikan para pihak yang bersangkutan di bidang perdata sebelum dimulai pemeriksaan di pengadilan.
- c. Proses litigasi sebagai pemeriksaan perkara perdata di pengadilan.
- d. Proses negosiasi atau musyawarah, baik dengan mediator atau tidak untuk menyelesaikan disharmoni hukum publik yang tidak bersifat pidana, seperti tumpang-tindih kewenangan dan benturan kepentingan antar instansi pemerintah.
- e. Proses pemeriksaan perkara pidana untuk mengadili pelanggaran atau tindakan kejahatan. (Suhartono 2011)

Sementara itu Wacipto Setiadi berpendapat bahwa selain untuk memenuhi ketentuan pasal 18 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, paling tidak ada tiga alasan atau fungsi Harmonisasi hukum, yaitu:

- a. Harmonisasi dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan, dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem dengan tujuan peraturan tersebut dapat berfungsi secara efektif.
- b. Harmonisasi hukum dilakukan sebagai upaya preventif, dalam rangka pencegahan diajukannya permohonan *judicial review* peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.
- c. Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas hukum, demi kepentingan dan kepastian hukum. (Setiadi 2007)

1.6.2. Penjelasan Konsep

1.6.2.1. Tanah Terlantar

Tanah terlantar diatur dalam UUPA dan secara khusus diatur pula dalam Pasal 40 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020, namun tidak memberikan definisi mengenai tanah terlantar.

UUPA tidak memberikan pengertian mengenai tanah tidak dimanfaatkan sebagaimana fungsinya karena diterlantarkan, namun tidak memanfaatkan hak atas tanah sebagaimana fungsinya adalah dilarang sesuai dengan Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA tentang tanah hak milik, Pasal 34 huruf e UUPA tentang tanah hak guna usaha, dan Pasal 40 huruf e UUPA tentang tanah hak guna bangunan, yang menentukan bahwa hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan hapus karena diterlantarkan.

Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA ditentukan bahwa hak milik hapus bila karena diterlantarkan. Maksud diterlantarkan yaitu apabila dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan dari pada haknya dan yang berhak menyatakan tanah tersebut dalam keadaan terlantar adalah Menteri Dalam Negeri dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara sebagaimana penjelasan Pasal 27 huruf a angka 4 UUPA. Hak milik atas tanah dikatakan sebagai telah diterlantarkan atau tidak digunakan sesuai dengan fungsinya apabila pemegang haknya dengan sengaja tidak mempergunakan sesuai dengan peruntukannya, meskipun demikian tanah dinyatakan tidak digunakan sesuai fungsinya berdasarkan pernyataan dari Menteri Dalam Negeri.

Pasal 34 huruf a UUPA menyatakan bahwa hak guna usaha hapus karena diterlantarkan. Diterlantarkan dalam pengertian tidak diusahakan secara sepatutnya menurut teknis perkebunan dan ada pula dari mengubah peruntukan perkebunan tersebut untuk tujuan yang lain, seperti proyek perumahan atau dan sebagainya sebagaimana penjelasan Pasal 34 UUPA.

Pasal 40 UUPA menyatakan bahwa hak guna bangunan hapus karena dilerantarkan. Dilerantarkan dalam pengertian tidak digunakan secara sepatutnya menurut teknis pembangunan perumahan misalnya dan ada pula dari mengubah peruntukan misalnya tanah hak guna bangunan diperuntukan bagi usaha perkebunan.

Larangan penelantaran tanah ini adalah untuk mengurangi timbulnya kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan sebagaimana Penjelasan Umum PP No. 20 Tahun 2021 bahwa saat ini penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga perlu pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Di dalam PP No. 20 Tahun 2021, juga tidak memberikan definisi mengenai penelantaran tanah.

Apabila dalam UUPA mengenai larangan penelantaran tanah hanya hak milik atas tanah, hak guna usaha dan hak guna bangunan, di dalam PP No. 20 Tahun 2021. Objek penertiban Kawasan Terlantar meliputi: a. kawasan pertambangan; b. kawasan perkebunan; c. kawasan industri; d. kawasan pariwisata; e. kawasan perumahan dan permukiman skala besar/terpadu; atau f. kawasan lain yang pengusahaan, penggunaan, dan/atau pemanfaatannya didasarkan pada Izin Konsesi/Perizinan Berusaha yang terkait dengan pemanfaatan tanah dan ruang.

Hak atas tanah yang dilerantarkan maka hak tersebut menjadi hapus, namun terdapat suatu pengecualian, maksudnya tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar adalah: 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 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 sebagaimana Pasal 6 PP No. 20 Tahun 2021.

Hapusnya tanah yang dilerantarkan tersebut harus dilakukan beberapa mekanisme yang diawali dengan identifikasi dan penelitian, peringatan dan diakhiri dengan penetapan tanah terlantar.

Tahap identifikasi dan penelitian menjadi tugas dari Kepala Kantor Wilayah yang diawali dengan menyiapkan data tanah yang terindikasi terlantar. Data tanah tersebut sebagai dasar pelaksanaan identifikasi dan penelitian sesuai dengan Pasal 4 PP No. 20 Tahun 2021. Identifikasi dan penelitian dilaksanakan oleh Panitia. Susunan keanggotaan Panitia terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala sebagaimana Pasal 5 PP No. 20 Tahun 2021.

Identifikasi dan penelitian dilaksanakan terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai; atau sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang. Identifikasi dan penelitian tanah terlantar meliputi: a. nama dan alamat Pemegang Hak; b. letak, luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah dan keadaan fisik tanah yang dikuasai Pemegang Hak; dan c. keadaan yang mengakibatkan tanah terlantar sebagaimana Pasal 6 PP No. 20 Tahun 2021.

Kegiatan identifikasi dan penelitian meliputi:

- a. melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis;
- b. mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak;
- c. meminta keterangan dari Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait tersebut harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan;
- d. melaksanakan pemeriksaan fisik;
- e. melaksanakan *ploting* letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan;
- f. membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar;
- g. menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian; h. melaksanakan sidang Panitia; dan
- h. membuat Berita Acara. Panitia menyampaikan laporan hasil identifikasi, penelitian, dan Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah sebagaimana Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021.

Apabila didasarkan atas hasil identifikasi dan penelitian yang dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah terindikasi adanya penelantaran tanah, hak atas tanah tersebut tidak hapus dengan sendirinya, melainkan Kepala Kantor Wilayah harus mengirimkan surat perintah kepada pihak yang menguasai tanah tersebut. Jadi jika disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.

Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama. Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua. Peringatan

dilaporkan oleh Kepala Kantor Wilayah kepada Kepala. Dalam hal tanah yang dibebani dengan Hak Tanggungan, maka surat peringatan tersebut diberitahukan juga kepada pemegang Hak Tanggungan. Apabila Pemegang Hak tetap tidak melaksanakan peringatan, Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 8 PP No. 20 Tahun 2021.

Dengan surat peringatan tersebut, ternyata tidak ada respon dari pemegangnya, maka Kepala menetapkan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah. Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar merupakan tanah hak, penetapan tanah terlantar memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah tanah yang telah diberikan dasar penguasaan, penetapan tanah terlantar memuat juga pemutusan hubungan hukum serta penegasan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana Pasal 9 PP No. 20 Tahun 2021.

Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, apabila merupakan keseluruhan hamparan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya, dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. (Suranggana 2020) Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, apabila merupakan sebagian hamparan yang diterlantarkan, maka hak atas tanahnya dihapuskan, diputuskan hubungan hukumnya dan ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan selanjutnya kepada Pemegang Hak diberikan kembali atas bagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya. Untuk memperoleh hak atas tanah atas bagian tanah, Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan sebagaimana Pasal 10 PP No. 20 Tahun 2021.

Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25% (dua puluh lima persen), maka Pemegang Hak dapat mengajukan permohonan revisi luas atas bidang tanah yang benar-benar digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya. Biaya atas revisi pengurangan luas menjadi beban Pemegang Hak sebagaimana Pasal 11 PP No. 20 Tahun 2021.

Tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar, dinyatakan dalam keadaan status quo sejak tanggal pengusulan. Tanah yang dinyatakan dalam keadaan status quo, tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas bidang tanah tersebut sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar yang

memuat juga penetapan hapusnya hak atas tanah, sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana Pasal 12 PP No. 20 Tahun 2021.

Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya keputusan penetapan tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh Pemegang Hak atas benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan. Apabila Pemegang Hak tidak memenuhi kewajiban, maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya, dan dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana Pasal 13 PP No. 20 Tahun 2021.

Pemeliharaan tanah yang dimaksud termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah sebagaimana Pasal 15 UUPA. Maksud dari pemeliharaan hak atas tanah yaitu menggunakan tanah tersebut semaksimal mungkin, dan mencegah terjadinya penelantaran tanah yaitu menggunakan tanah yang tidak sesuai dengan fungsinya. (Parlindungan 1990) Penelantaran tanah mengakibatkan terjadinya kerusakan tanah, padahal ada suatu keharusan tanah dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburannya dan dicegah rusaknya. Kesuburan tanah mudah berkurang dan tanah pun mudah menjadi rusak jika penggunaannya tidak teratur, padahal seluruh kehidupan manusia di bumi ini menurut para ahli, tergantung pada lapisan bumi yang tebalnya tidak lebih dari hanya 20 cm saja. (Harsono 2007)

Dengan kekuasaan Negara untuk mengatur tersebut agar hak atas tanah dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu dengan kekuasaan tersebut dapat memberikan atas bagian tanah tersebut kepada yang membutuhkan dengan beberapa hak sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Mengatur pula mengenai penguasaan tanah yang melebihi batas atau tanah *absentee* atau bahkan hak atas tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya. Tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya tersebut demi hukum menjadi hapus haknya dan tanah menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara sebagai penguasa tertinggi atas tanah. Hak atas tanah tersebut akan dibagi-bagikan kepada pihak yang membutuhkannya dengan pengajuan permohonan hak.

Pasal 1 butir 22 UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 149, TLN Nomor 5068) (selanjutnya disebut UU No. 41 Tahun 2009) menyebutkan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, Hak Pakai, 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 29 ayat (3) UU No. 41 Tahun 2009 menyatakan bahwa tanah terlantar merupakan salah satu objek penyiapan lahan pertanian pangan berkelanjutan. tanah terlantar dapat dialihfungsikan menjadi lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, apabila:

- a. Tanah tersebut diberikan hak atas tanahnya tetapi sebagian atau seluruhnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya; atau
- b. Tanah tersebut selama 3 (tiga) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sejak tanggal pemberian hak diterbitkan.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 29 UU tersebut, dinyatakan bahwa untuk keperluan pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan, sebagai lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan, pengambilalihan dapat dilakukan oleh negara tanpa kompensasi dan selanjutnya dijadikan objek reforma agraria untuk didistribusikan kepada petani tanpa lahan atau berlahan sempit yang dapat memanfaatkannya untuk lahan pertanian pangan pokok. Sehubungan dengan itu, masyarakat berperan dalam pengawasan tanah terlantar dengan melaporkan pemanfaatan lahan yang dinilai diterlantarkan untuk diusulkan sebagai LCPPB.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan perlindungan dan pemberdayaan serta insentif yang sesuai kepada petani yang memiliki hak atas tanah yang ingin memanfaatkan tanahnya untuk pertanian Pangan Pokok, tetapi miskin dan memiliki keterbatasan akses terhadap faktor-faktor produksi sehingga menelantarkan tanahnya.

Pasal 17 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (Tambahan Lembaran Negara Tahun 1996 No. 58, TLN Nomor 3543) (selanjutnya disebut PP No. 40 Tahun 1996) menyebutkan hapusnya Hak Guna Usaha karena terlantar, Pasal 35 ayat (1) huruf e Hak Guna Bangunan Hapus karena terlantar sedangkan hapusnya Hak Pakai tanah yang diterlantarkan terdapat pada Pasal 55 ayat (1) huruf e.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 45, TLN Nomor 4385) (selanjutnya disebut PP No. 16 Tahun 2004). PP ini lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. UU tersebut dalam perkembangannya berdasarkan ketentuan Pasal 79 UU Nomor 26 Tahun 2007 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pasal 6 tersebut, menyatakan bahwa kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap:

- a. bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum

terdaftar,

b. Tanah Negara,

c. Tanah *Ulayat* masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Pasal 7 ayat (1) terhadap tanah-tanah tersebut di atas, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan RTRW; ayat (2) kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap RT RW ditentukan berdasarkan pedoman, standar dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh Pemerintah. Ayat (3) pedoman, standar dan kriteria teknis tersebut, dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan kondisi wilayah masing-masing. Ayat (4) Penggunaan Tanah yang tidak sesuai dengan RT RW tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82, TLN No. 4737) (selanjutnya disebut PP No. 38 Tahun 2007). Dalam Pasal 7 disebutkan bahwa urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 meliputi: a. Pendidikan; pertanahan; dan seterusnya.

Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan sebagaimana tercantum dalam Lampiran 1 meliputi: 1) izin lokasi; 2) pengadaan tanah untuk kepentingan umum; 3) penyelesaian sengketa tanah garapan; 4) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; 5) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absente; 6) penetapan tanah *ulayat*; 7) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; 8) ijin membuka tanah 9) perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Untuk pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang, dilakukan melalui instrumen berupa pengaturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif dan peneanaan sanksi. Izin dalam lingkup pemanfaatan dapat diberikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota berupa: a. Izin prinsip, b. Izin lokasi, c. Izin penggunaan pemanfaatan tanah, dan d. Izin mendirikan bangunan, serta c. Izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundangan.

Peraturan kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Cara Penertiban tanah terlantar. Peraturan Kepala BPN ini dalam Pasal 28 telah menyatakan tidak berlaku Keputusan Kepala BPN Nomor 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar.

1.6.2.2 Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah Pelayanan Pertanahan

Dasar kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota salah satunya meliputi pelayanan pertanahan sesuai dengan Pasal 14 ayat (1) huruf k UU No. 32 Tahun 2004. Sebelum membahas mengenai kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam hal pelayanan pertanahan, maka terlebih dahulu diuraikan mengenai tanah terlantar.

UUPA yang mengatur masalah pertanahan tidak memberikan definisi mengenai penelantaran tanah. Pasal 6 UUPA menentukan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi kerusakannya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Menurut Konsideran PP No. 20 Tahun 2021 bagian menimbang bahwa saat ini penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga perlu pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Pasal 2 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010 tidak mendefinisikan tanah terlantar, melainkan tanah terlantar menjadi obyek penertiban yang 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. Dalam Pasal 1 butir 22 Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 149, TLN Nomor 5068), disebutkan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa HM, HGU, HGB, Hak Pakai, 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.

Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (*Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 149, TLN Nomor 5068*). Dalam Pasal 1 butir 22 disebutkan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa HM, HGU, HGB, Hak Pakai, 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 29 ayat (3) menyatakan bahwa tanah terlantar merupakan salah satu objek penyiapan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (*Lembaran Negara*

Tahun 2009 Nomor 149, TLN Nomor 5068). Pasal 29 ayat (4): tanah terlantar dapat dialihfungsikan menjadi lahan Pertanian pangan Berkelanjutan, apabila: a. tanah tersebut diberikan hak atas tanahnya tetapi sebagian atau seluruhnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya; atau b. tanah tersebut selama 3 (tiga) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sejak tanggal pemberian hak diterbitkan. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 29 UU tersebut, dinyatakan bahwa Untuk keperluan pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebagai Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan, pengambilalihan dapat dilakukan oleh Negara tanpa kompensasi dan selanjutnya dijadikan objek reforma agraria untuk didistribusikan kepada petani tanpa lahan atau berlahan sempit yang dapat memanfaatkannya untuk lahan pertanian Pangan Pokok.

Pasal 7 UUPA menentukan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Sedangkan Pasal 10 ayat (1) UUPA menentukan 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. Meskipun pasal-pasal sebagaimana tersebut di atas tidak menyebutkan mengenai tanah terlantar, dapat disimpulkan bahwa selain tanah mempunyai fungsi sosial, penguasaan tanah tidak boleh melebihi dari yang ditetapkan dan wajib mengerjakan dan mengusahakan sendiri tanahnya, secara tersirat adanya suatu larangan bagi pemegang hak atas tanah untuk tidak mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif yang berarti menghendaki tanah untuk tidak dilerantarkan.

Penelantaran tanah atau tanah terlantar ditinjau dari hukum adat, tanah tersebut secara fisik maupun secara yuridis ditinggalkan oleh pemiliknya. Secara fisik disebutkan sebagai tanah terlantar adalah tanah tersebut pernah dibuka oleh masyarakat adat baik berupa tanah sawah, tegal, ladang dan telah pernah dipanen. Kemudian tanah tersebut ditinggalkan pemiliknya hingga menjadi hutan belukar dan batas tanah garapan menjadi tidak jelas, ditinggalkan hingga jangka waktu antara 2 (dua) sampai 3 (tiga) tahun. Secara yuridis ditinggal oleh pemiliknya/ penggarapnya, kembali pada hak ulayatnya, tanah kembali tanpa pemilik. (Suhariningsih 2009) Hal ini berarti bahwa menurut hukum adat disebut tanah terlantar apabila tanah tersebut pernah dibuka, dikerjakan oleh pemilik atau penggarapnya hingga pernah dipanen, kemudian tanah tersebut ditinggalkan hingga menjadi hutan kembali. Secara yuridis tanah tersebut kembali pada hak ulayatnya (hak bersama masyarakat). tanah terlantar menurut UUPA apabila dengan sengaja tidak mempergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 14 UUPA, bahwa dengan

mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) , Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk keperluan Negara, untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa; untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan; untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu; untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Berdasarkan rencana umum tersebut dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 14 UUPA, bahwa mengatur soal perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang telah dikemukakan dalam penjelasan umum (II angka 8). Mengingat akan corak perekonomian Negara dikemudian hari dimana industri dan pertambangan akan mempunyai peranan yang penting, maka disamping perencanaan untuk pertanian perlu diperhatikan, pula keperluan untuk industri dan pertambangan.

Perencanaan itu tidak saja bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk memajukannya. Pengesahan peraturan Pemerintah Daerah harus dilakukan dalam rangka rencana umum yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan sesuai dengan kebijaksanaan Pusat. Hal ini berarti bahwa UUPA memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Ketentuan Pasal 14 UUPA tersebut merujuk pada Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) UUPA. Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) UUPA menyebutkan bahwa hak menguasai dari Negara memberi wewenang untuk 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. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil

dan makmur.

Hak negara menguasai tanah tersebut dibatasi oleh putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 (Uji Materi UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan); Putusan MK No. 50/PUU-X/2012 tentang pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum) Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Pasal 1 ayat (2) UUPA menyatakan, bahwa : seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Oleh karena itu, sudah semestinya pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa beserta segala apa yang terkandung didalamnya adalah ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana dikatakan UUD 1945 Dasar 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) yang menjadi landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam didalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Kekuasaan Negara yang termaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut adalah kekuasaan mengatur pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kekuasaan mengatur ini meliputi baik tanah-tanah yang telah menjadi hak seseorang atau badan hukum maupun termasuk yang belum. Dengan demikian tanah-tanah yang telah dihaki seseorang/badan hukum adalah termasuk dalam wewenang pengaturan kekuasaan Negara.

Wewenang Negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang termasuk masyarakat hukum adat dengan tanah terkait erat hubungan hukum antara tanah dengan negara. Hukum yang mengatur pengakuan dan perlindungan tersebut sangat diperlukan untuk memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat agar hak-hak atas tanahnya tidak dilanggar oleh siapapun. Oleh Karena itu, sangat tidak tepat jika melihat hubungan Negara dengan tanah terlepas dengan hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya dan hubungan antara perorangan dengan tanahnya. Ketiga hubungan ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, dan merupakan hubungan yang bersifat “tritunggal”.

Berdasarkan atas hak menguasai Negara, dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA lebih lanjut menentukan adanya macam-macam hak-hak atas tanah yang dapat

diberikan kepada orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama atau badan-badan hukum. Pasal ini juga merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari apa yang disebutkan dalam Pasal 2 UUPA tentang hak menguasai dari Negara. Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi maksudnya bukan memiliki hak atas tanah, melainkan hanya sekedar menguasainya saja. Menurut Boedi Harsono, (Harsono 2007) pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penggunaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dari umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan menyewa yang menguasainya secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkan kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya. Dalam Hukum Tanah kita dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang empunya tanah.

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” di atas dipakai dalam aspek perdata. Pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam aspek publik, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA. Pengertian “penguasaan” dipakai dalam arti yuridis, baik penguasaan yang beraspek perdata maupun publik. Pengertian “Hak Penguasaan Atas Tanah” Dalam tiap Hukum Tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai “hak penguasaan atas tanah”.

Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang Nasional kita, yaitu :

1. Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
2. Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3 beraspek perdata dan publik.
4. Hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas Tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53;
 - b. Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan Pasal 49.

c. Hak Jaminan atas Tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39, dan 51.

Hal ini secara jelas dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA, bahwa perkataan “dikuasai” di sini bukan berarti “dimiliki” akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat untuk pada tingkatan tertinggi:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari negara tersebut di atas ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti terwujud kebahagiaan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan tujuan utama dalam lapangan agraria yaitu untuk meningkatkan produksi dan kemakmuran rakyat, agar rakyat dari usaha di lapangan agraria dapat memperoleh derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia baik bagi dirinya sendiri maupun untuk keluarganya. (Parlindungan 1982)

Kekuasaan negara tersebut mengenai semua bumi, air, dan ruang angkasa, baik yang sudah dihaki maupun yang tidak. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh.

Atas dasar hak menguasai dari negara tersebut, negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan UUD 1945 serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah sebagaimana Pasal 20 ayat (1) UUPA. Hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh bukan berarti bahwa pemegang hak dapat menggunakan haknya sekehendak hatinya, melainkan juga memperhatikan bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hak yang terkuat dan

terpenuhi ini maksudnya bahwa di antara hak-hak atas tanah sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA, hak milik adalah hak yang paling kuat. Hak milik atas tanah merupakan hak yang terkuat karena dapat dimiliki secara turun temurun. Mengenai hak milik atas tanah, Urip Santoso mengemukakan:

Turun temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subyek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tak mudah hapus. (Santoso 2006)

Sebagai hak yang terkuat dan turun menurun, maka tidak semua orang atau badan hukum sebagai pemegang hak atas tanah. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya sesuai dengan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UUPA.

Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman sebagaimana Pasal 28 UUPA. Hak guna usaha pemegang haknya hanya dapat menggugurkan hak atas tanah negara tersebut untuk kepentingan usaha dengan jangka waktu yang telah ditentukan. Hak guna usaha hanya dapat dikuasai oleh warga-negara Indonesia; badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat di atas dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagaimana Pasal 30 UUPA. Hak guna usaha dengan jangka waktu tertentu atas tanah yang dikuasai oleh negara tersebut terjadi karena penetapan pemerintah sesuai dengan ketentuan Pasal 31 UUPA.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain sebagaimana Pasal 35

UUPA. Terhadap hak guna bangunan tersebut, yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah warga negara Indonesia; badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sesuai dengan ketentuan Pasal 36 UUPA.

Hak guna-bangunan terjadi mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara; karena penetapan Pemerintah; mengenai tanah milik; karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut sebagaimana Pasal 37 UUPA

Sehubungan dengan kewenangan pemerintah daerah terhadap hak atas tanah, untuk daerah provinsi diatur dalam Pasal 13 ayat (1) huruf k UU No. 32 Tahun 2004, bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota, sedangkan untuk daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) huruf k UU No. 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut: Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota meliputi pelayanan pertanahan, meskipun demikian tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai pelayanan pertanahan.

Pelayanan pertanahan untuk daerah Provinsi, Kabupaten/Kota diatur lebih lanjut dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintah menurut Pasal 2 PP No. 38 Tahun 2007 bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan, yang berarti urusan pemerintah yang dimaksud adalah urusan pemerintah pusat tentang pertanahan. Urusan pemerintah pusat mengenai pertanahan ini kemudian dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Urusan

pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan Pemerintahan adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan sebagaimana tersebut di atas. Urusan pemerintahan terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan meliputi satu di antaranya yaitu urusan pertanahan. Urusan pemerintah pusat tersebut merupakan urusan wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib tersebut salah satunya yaitu pertanahan.

Penyelenggaraan pelayanan pertanahan berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan Pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap. Pemerintahan daerah yang melalaikan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan pembiayaan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah yang bersangkutan. Sebelum penyelenggaraan urusan pemerintahan, Pemerintah melakukan langkah-langkah pembinaan terlebih dahulu berupa teguran, instruksi, pemeriksaan, sampai dengan penugasan pejabat Pemerintah ke daerah yang bersangkutan untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib tersebut.

Perihal pertanahan dengan merujuk pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, bahwa pertanahan tidak termasuk urusan pusat, yang berarti ada suatu pelimpahan wewenang dalam pengurusan pertanahan dari pemerintah pusat kepada daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 2 PP No. 38 Tahun 2007 bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan urusan pemerintahan terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan salah satu di antaranya adalah pertanahan. Dijelaskan lebih lanjut oleh Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 bahwa urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar Urusan wajib meliputi pertanahan.

Perihal pelayanan tersebut Menteri menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria untuk pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan. Di dalam menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria memperhatikan keserasian hubungan Pemerintah dengan pemerintahan daerah dan antar pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria

melibatkan pemangku kepentingan terkait dan berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri sesuai dengan ketentuan Pasal 9 PP No. 38 Tahun 2007.

Sebagaimana telah disinggung pada uraian sebelumnya bahwa telah ditetapkan mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota berkaitan dengan pengelolaan urusan pemerintah lintas daerah khususnya pelayanan mengenai pertanahan. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait. Tata cara pengelolaan bersama urusan pemerintahan berpedoman pada peraturan perundangan sesuai dengan Pasal 13 PP No. 38 Tahun 2007.

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota tersebut tidak secara keseluruhan, melainkan hanya sebatas urusan pemerintahan sisa. Urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini menjadi kewenangan masing-masing tingkatan dan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan kriteria pembagian urusan pemerintahan. Dalam hal pemerintahan daerah provinsi atau pemerintahan daerah kabupaten/kota akan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang tidak tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini terlebih dahulu mengusulkan kepada Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapat penetapannya sebagaimana Pasal 14 PP No. 38 Tahun 2007.

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas dapat dijelaskan bahwa penyelenggaraan urusan pelayanan pertanahan dari pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota. Meskipun demikian tidak seluruh pelayanan pertanahan diserahkan kepada pemerintah daerah, melainkan yang diserahkan hanyalah urusan pemerintahan sisa. Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota oleh UU No. 32 Tahun 2004 diberi wewenang untuk memberikan pelayanan berkaitan dengan pertanahan termasuk lintas kabupaten/ kota. Meskipun tidak terdapat penjelasan lebih lanjut yang dimaksud dengan pelayanan pertanahan, yang berarti pelayanan pertanahan yang dilama ini menjadi wewenang dari Kantor Pertanahan Provinsi, Kabupaten/Kota, tentunya termasuk dalam hal pelayanan pertanahan mencakup pula tanah - tanah terlantar.

1.6.2.3 Konsep Hapusnya Hak Atas Tanah

Hapus menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai hilang atau lenyap. Di dalam ketentuan ketentuan Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA adanya larangan tanah hak milik tidak memanfaatkan hak atas tanah sebagaimana fungsinya. Pasal 34 huruf e UUPA tentang tanah hak guna usaha, dan Pasal 40 huruf e UUPA tentang tanah hak guna bangunan, yang

menentukan bahwa hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan hapus karena diterlantarkan. Ketentuan Pasal 27 UUPA beserta penjelasannya tersebut menekankan pada perbuatan pemegang hak atas tanah yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat daripada tujuan haknya. Kata sengaja dalam implementasinya harus atau perlu pembuktian lebih dahulu adanya perbuatan yang menyebabkan tanah terlantar. (Suhariningsih 2009) Hal ini berarti bahwa hak atas tanah oleh pemegang haknya tidak sebagaimana fungsinya apabila dilakukan dengan sengaja.

Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA ditentukan bahwa hak milik hapus bila karena diterlantarkan. Maksud diterlantarkan yaitu apabila dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan dari pada haknya dan yang berhak menyatakan tanah tersebut dalam keadaan terlantar adalah Menteri Dalam Negeri dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara sebagaimana penjelasan Pasal 27 huruf a angka 4 UUPA. Hak milik atas tanah dikatakan sebagai telah diterlantarkan atau tidak digunakan sesuai dengan fungsinya apabila pemegang haknya dengan sengaja tidak mempergunakan sesuai dengan peruntukannya, meskipun demikian tanah dinyatakan tidak digunakan sesuai fungsinya berdasarkan pernyataan dari Menteri Dalam Negeri.

Pasal 34 huruf a UUPA menyatakan bahwa hak guna usaha hapus karena diterlantarkan. Diterlantarkan dalam pengertian tidak diusahakan secara sepatutnya menurut teknis perkebunan dan ada pula dari mengubah peruntukan perkebunan tersebut untuk tujuan yang lain, seperti proyek perumahan atau dan sebagainya sebagaimana penjelasan Pasal 34 UUPA.

Pasal 40 UUPA menyatakan bahwa hak guna bangunan hapus karena diterlantarkan. Diterlantarkan dalam pengertian tidak digunakan secara sepatutnya menurut teknis pembangunan perumahan misalnya dan ada pula dari mengubah peruntukan misalnya tanah hak guna bangunan diperuntukan bagi usaha perkebunan.

Larangan penelantaran tanah ini adalah untuk mengurangi timbulnya kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan sebagaimana Konsideran Bagian Menimbang huruf b PP No. 20 Tahun 2021 bahwa saat ini penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan, sehingga perlu pengaturan kembali penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Di dalam PP No. 20 Tahun 2021.

Apabila dalam UUPA mengenai larangan penelantaran tanah hanya hak milik atas tanah, hak guna usaha dan hak guna bangunan, di dalam PP No. 20 Tahun 2021 mengartikan hak atas tanah adalah hak milik, hak guna usaha, hak

guna bangunan, dan hak pakai. Jadi hak pakai juga akan hapus jika hak pakai atas tanah tersebut diterlantarkan. Dijabarkan lebih lanjut oleh Pasal 2 PP No. 20 Tahun 2021, bahwa 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.

Hak atas tanah yang diterlantarkan maka hak tersebut menjadi hapus, namun terdapat suatu pengecualian, maksudnya tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar adalah: 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 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 sebagaimana Pasal 3 PP No. 20 Tahun 2021.

Hapusnya tanah yang diterlantarkan tersebut harus dilakukan beberapa mekanisme yang diawali dengan identifikasi dan penelitian, peringatan dan diakhiri dengan penetapan tanah terlantar.

Tahap identifikasi dan penelitian menjadi tugas dari Kepala Kantor Wilayah yang diawali dengan menyiapkan data tanah yang terindikasi terlantar. Data tanah tersebut sebagai dasar pelaksanaan identifikasi dan penelitian sesuai dengan Pasal 4 PP No. 20 Tahun 2021. Identifikasi dan penelitian dilaksanakan oleh Panitia. Susunan keanggotaan Panitia terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala sebagaimana Pasal 5 PP No. 20 Tahun 2021.

Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas harus berkoordinasi dengan pemerintah daerah setempat sesuai dengan ketentuan Pasal 42 PP No. 10 Tahun 2006 bahwa semua unsur di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan Badan Pertanahan Nasional sendiri maupun dalam hubungan antar instansi pemerintah baik pusat maupun daerah.

Badan Pertanahan Nasional yang berkordinasi dengan pemerintah daerah setempat melakukan identifikasi dan penelitian dilaksanakan terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai; atau sejak berakhirnya izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang. Identifikasi dan penelitian tanah terlantar meliputi: a. nama dan alamat Pemegang Hak; b. letak, luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah dan keadaan fisik tanah yang

dikuasai Pemegang Hak; dan c. keadaan yang mengakibatkan tanah terlantar sebagaimana Pasal 6 PP No. 20 Tahun 2021.

Kegiatan identifikasi dan penelitian meliputi: a. melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis; b. mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak; c. meminta keterangan dari Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait tersebut harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan; d. melaksanakan pemeriksaan fisik; e. melaksanakan *plotting* letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan; f. membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar; g. menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian; h. melaksanakan sidang Panitia; dan i. membuat Berita Acara. Panitia menyampaikan laporan hasil identifikasi, penelitian, dan Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah sebagaimana Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021.

Apabila didasarkan atas hasil identifikasi dan penelitian yang dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah terindikasi adanya penelantaran tanah, hak atas tanah tersebut tidak hapus dengan sendirinya, melainkan Kepala Kantor Wilayah harus mengirimkan surat perintah kepada pihak yang menguasai tanah tersebut. Jadi jika disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya. Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama. Apabila Pemegang Hak tidak melaksanakan peringatan, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua. Peringatan dilaporkan oleh Kepala Kantor Wilayah kepada Kepala. Dalam hal tanah yang dibebani dengan Hak Tanggungan, maka surat peringatan tersebut diberitahukan juga kepada pemegang Hak Tanggungan. Apabila Pemegang Hak tetap tidak melaksanakan peringatan, Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 8 PP No. 20 Tahun 2021.

Kaitannya dengan pemerintah daerah dalam bidang pertanahan adalah kewenangan mengatur pelaksanaan hukum pertanahan yang tercantum dalam UUD 1945 Pokok Agraria. Kewenangan tersebut berdasarkan ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 2 ayat (4) UUPA tentu tidak begitu saja dapat ditinggalkan. Perlu ada sikap hukum yang jelas bagaimana Pasal 2 ayat (4) tersebut akan diperlakukan. Langkah yang paling tepat untuk mengatasi soal tersebut adalah segera merubah UUPA kearah penyempurnaan agar penyerahan urusan pertanahan kepada pemerintahan Provinsi dan pemerintahan Kabupaten/Kota menjadi tuntas dan jelas. Perubahan UUPA itu juga diperlukan untuk merespon perkembangan pemerintahan. Urusan wajib menurut Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut diatas adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota berkaitan dengan pelayanan dasar. Diantara urusan wajib tersebut berdasarkan ayat (2) adalah urusan huruf r yaitu urusan Pertanahan.

Kewenangan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan dalam lampiran Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 ditentukan ada 9 (sembilan) Sub Bidang. Di situ ditentukan sub-sub Bidang yang menjadi kewenangan pemerintahan Kabupaten yaitu :

1. Sub Bidang Izin Lokasi

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah : Penerbitan SuratKeputusan izin lokasi, dengan prosesnya termasuk monitoring dan pembinaan perolehan tanah, semuanya meliputi 9 (sembilan) item.

2. Sub Bidang Pengadaan tanah untuk kepentingan umum

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah ; Penetapan lokasi; Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian; Pelaksanaan pemberian ganti kerugian; pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor Pertanahan kabupaten/ Kota; dengan prosesnya semuanya meliputi 11 (sebelas) item.

3. Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan.

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah : Memfasilitasi musyawarah antar para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak dengan koodinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah. Semuanya meliputi 5 (lima) item.

4. Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan. Kewenangan pemerintahan Kabuapten/Kota adalah: Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan dengan membentuk tim pengawasan pengendalian;

5. Penetapan Subyek dan obyek Redistribusi Tanah serta ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee;

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah: Penetapan untuk kelebihan maksimum dan tanah absentee sebagai obyek; Penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee

berdasarkan hasil sidang panitia; Penerbitan Surat Keputusan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian; Dan prosesnya semua meliputi 6 (enam) item.

6. Penetapan tanah Ulayat.

Kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota adalah: Pengusulan rancangan Peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat; Pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan Kabupaten/Kota; Penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat; Dan semua prosesnya semuanya meliputi 6 (enam) item.

7. Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong.

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah: Penetapan bidang – bidang tanah untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian ; Penetapan untuk tanaman pangan musiman dengan mengutamakan masyarakat setempat; Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian dan semua prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 5 (lima) item.

8. Izin Membuka Tanah, Kewenangan pemerintahan Kabupaten/Kota: Penerimaan dan pemeriksaan permohonan; Pemeriksaan lapangan dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten kota; Penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan Kabupaten/ Kota; Pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah. Urusan ini adalah urusan pemerintah, diberikan kepada pemerintahan Kabupaten/ Kota dalam Tugas Pembantuan.

9. Perencanaan Penggunaan Tanah wilayah Kabupaten/ Kota, pemerintahan Kabupaten/Kota yang meliputi pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten/ Kota; Rencana Tata Ruang Wilayah; Rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah Kabupaten/ Kota, maupun investasi swasta; Dan prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 10 item.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (1) PP No. 38 tahun 2007. Pemerintahan daerah Provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota perlu mengatur pelaksanaan urusan yang diserahkan oleh pemerintah tersebut. Produk hukum pengaturan dimaksud tidak lain adalah Peraturan daerah. Hal tersebut berarti Pasal 6 yat (1) PP No. 38 tahun 2007 mengandung perintah agar dalam melaksanakan kewenangan mengurus urusan pertanahan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota membuat Peraturan daerah, tidak cukup hanya dengan produk hukum Surat Keputusan Gubernur atau Surat Keputusan Bupati/Wali Kota, karena istilah pemerintahan mencakup

DPRD dan Gubernur serta Bupati/Wali Kota. Sedangkan istilah pemerintah hanya Gubernur serta Bupati/wali Kota yang merupakan lembaga eksekutif di Daerah.

Dikaitkan dengan penelantaran tanah atau pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan fungsinya, maka tanah yang dinyatakan kosong tersebut, pemerintah daerah setempat dapat mengambil langkah dengan ditanami tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian ; Penetapan untuk tanaman pangan musiman dengan mengutamakan masyarakat setempat; Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian dan semua prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 5 (lima) item yaitu:

- a. Inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim.
- b. Penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian
- c. Penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat
- d. Fasilitas perjanjian kerjasama antara pemegang hak tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan tanah dihadapan/diketahui oleh kepala desa/lurah dan camat setempat dengan perjanjian untuk dua kali musim tanam.
- e. Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.(Kurniawan 2021)

Di dalam Pasal 29 ayat (3) Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 menyatakan bahwa tanah terlantar merupakan salah satu objek penyiapan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (*Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 149, TLN Nomor 5068*). Pasal 29 ayat (4): tanah terlantar dapat dialihfungsikan menjadi lahan Pertanian pangan Berkelanjutan, apabila: a. tanah tersebut diberikan hak atas tanahnya tetapi sebagian atau seluruhnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya; atau b. tanah tersebut selama 3 (tiga) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sejak tanggal pemberian hak diterbitkan. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 29 UU tersebut, dinyatakan bahwa Untuk keperluan pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebagai Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan, pengambilalihan dapat dilakukan oleh Negara tanpa kompensasi dan selanjutnya dijadikan objek reforma agraria untuk didistribusikan kepada petani tanpa lahan atau berlahan sempit yang dapat memanfaatkannya untuk lahan pertanian Pangan Pokok.

Sehubungan dengan itu, masyarakat berperan dalam pengawasan tanah terlantar dengan melaporkan pemanfaatan lahan yang dinilai dilerantarkan untuk diusulkan sebagai Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberikan perlindungan dan pemberdayaan serta insentif yang sesuai kepada petani yang memiliki hak atas tanah yang ingin memanfaatkan tanahnya untuk pertanian Pangan Pokok, tetapi miskin dan memiliki keterbatasan akses terhadap faktor-faktor produksi sehingga menelantarkan tanahnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 45, TLN Nomor 4385). Peraturan Pemerintah ini lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. UU tersebut dalam perkembangannya berdasarkan ketentuan Pasal 79 UU Nomor 26 Tahun 2007 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pasal 6 PP tersebut, menyatakan bahwa Kebijakan Penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap: a. Bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah terdaftar atau belum terdaftar; b. Tanah Negara; c. Tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Pasal 7 ayat (1) Terhadap tanah-tanah tersebut di atas, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan RTRW; ayat (2) Kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap RT RW ditentukan berdasarkan pedoman, standar dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh Pemerintah. Ayat (3) Pedoman, standar dan kriteria teknis tersebut, dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan kondisi wilayah masing-masing. Ayat (4) Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan RTRW tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya.

Selama ini pemegang hak yang membiarkan tanahnya terlantar dan setelah mendapat peringatan kedua dilakukan pembenahan meskipun hanya sekedarnya sebagai petunjuk bahwa tanah tersebut tidak terlantar. Pada kondisi demikian ini yang terjadi bukan pemegang hak sengaja untuk menelantarkan tanahnya, melainkan kondisi permodalan yang belum memungkinkan untuk diusahakan tanah tersebut, sehingga belum terjadi penelantaran tanah. Tanah hak guna bangunan maupun hak guna usaha atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya sehingga tidak dijadikan/ dikecualikan sebagai objek identifikasi tanah terlantar.

1.6.2.4. Kewenangan Pemerintah Daerah

Terhadap persoalan tersebut, Pemerintah Daerah yang setempat dalam hal ini adalah Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) dapat segera

menangkap peluang tersebut untuk dijadikan sebagai objek dari kewenangan Pemda Kabupaten di Bidang Pertanahan khususnya berkaitan dengan Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong. Pemerintah daerah harusnya berkoordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan ketentuan Pasal 42 PP No. 10 Tahun 2006.

Selain itu Pemerintah daerah dalam upayanya untuk mencegah agar tanah hak guna usaha tersebut tidak diterlantarkan atau digunakan tidak sesuai dengan fungsinya melaporkan kepada Badan Pertanahan Nasional setempat atau Badan Pertanahan Nasional berdasarkan informasi dari warga masyarakat setempat mengirimkan pada Badan Pertanahan Nasional. Hal lain yang perlu diketahui bahwa pemerintah daerah juga mempunyai kepentingan terhadap hak atas tanah yang berada di wilayahnya tersebut, karena pertanahan dan peralihan hak atas tanah pemerintah daerah mendapatkan bagian dari pajak peralihan hak atas tanah yaitu Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan; dan Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah sebagaimana Pasal 160 UU No. 32 Tahun 2004.

Kepala Kantor Wilayah melaksanakan inventarisasi tanah terindikasi terlantar. Tanah yang diindikasikan terlantar adalah tanah yang diduga tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian, tanah yang tidak dimiliki oleh seseorang atau tanah yang tidak terdapat hak milik atasnya, Tanah yang tidak digarap. Lahan yang tidak digarap dapat dibuktikan dengan tanda-tanda pada lahan tersebut seperti pemagaran, bekas penggarapan dan tanda-tanda lainnya yang biasa dipakai oleh masyarakat setempat, tanah yang berada jauh di luar perkampungan.

Informasi tanah terindikasi terlantar diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, atau dari laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau pemegang hak sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 4 Tahun 2010 (Perkap BPN No. 4 Tahun 2010). Kepala Kantor Wilayah melakukan inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilaksanakan melalui pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar meliputi data tekstual dan data spasial di antaranya 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; data spasial merupakan data grafis berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah terindikasi terlantar.

pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar yang terhimpun dilakukan menurut wilayah kabupaten/ kota dan jenis hak/dasar penguasaan dengan format c. pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar diselenggarakan secara tertib dalam basis data untuk keperluan pelaporan, bahan analisis, dan penentuan tindakan selanjutnya sesuai dengan Pasal 6 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010. kemudian ditindaklanjuti identifikasi dan penelitian. Tanah terindikasi terlantar yang telah diinventarisasi ditindaklanjuti dengan identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan. Identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan sertifikatnya; atau 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 sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010. Kepala Kantor Wilayah menyiapkan data dan informasi tanah terindikasi terlantar yang akan dijadikan target identifikasi dan penelitian. Kegiatan penyiapan data dan informasi meliputi verifikasi data fisik dan data yuridis meliputi jenis hak dan letak tanah. mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak; meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait, apabila pemegang hak/kuasa/wakil tidak memberikan data dan informasi atau tidak ditempat atau tidak dapat dihubungi, maka identifikasi dan penelitian tetap dilaksanakan dengan cara lain untuk memperoleh data; melaksanakan pemeriksaan fisik berupa letak batas, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi yang ada; melaksanakan ploting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik; membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar antara lain menyangkut permasalahan-permasalahan penyebab terjadinya tanah terlantar, kesesuaian dengan hak yang diberikan, dan kesesuaian dengan tata ruang; menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian.

Akar masalah pertanahan di Indonesia adalah kenyataan bahwa luas tanah tidak pernah bertambah sedangkan manusia penghuninya terus bertambah yang diikuti dengan perkembangan masyarakat dengan berbagai kegiatan pembangunan yang senantiasa memerlukan tanah seperti halnya setiap penambahan manusia itu(MD 1999b).

Kewenangan daerah terhadap penataan pertanahan tidak lepas dari pelaksanaan tugas penyelenggaraan penataan ruang yang diserahkan kepada daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2007 bahwa Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam melaksanakan tugas, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang. Kewenangan daerah untuk melaksanakan penataan ruang sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat termasuk kaitannya dengan pemanfaatan tanah. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang selanjutnya disebut RTRWN adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah negara. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 dan angka 2 UU No. 26 Tahun 2007.

Wewenang Pemerintah Daerah dalam hal penyelenggaraan penataan ruang meliputi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota; pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional; pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan kerja sama penataan ruang antarnegara dan pemfasilitasian kerja sama penataan ruang antarprovinsi. Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi perencanaan tata ruang wilayah nasional; pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional. Wewenang Pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi penetapan kawasan strategis nasional; perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional; pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional. Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dapat dilaksanakan Pemerintah Daerah melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan. Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, Pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang. Dalam pelaksanaan wewenang tersebut Pemerintah menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional; arahan peraturan zonasi untuk system nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan pedoman bidang penataan ruang; menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang sesuai dengan Pasal 8 UU

No. 26 Tahun 2007. Hal ini berarti bahwa jika bidang tanah tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya dan mengganggu tata ruang, maka pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengaturnya agar bidang tanah tersebut dapat dimanfaatkan sesuai dengan tata ruang daerah.

Untuk pelaksanaan kegiatan penyiapan data dan informasi, Kepala Kantor Wilayah memberitahukan secara tertulis kepada pemegang hak yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian. Pemberitahuan secara tertulis disampaikan langsung kepada pemegang hak sesuai alamat atau domisili pemegang hak. Jika tidak dijumpai lagi sesuai alamat atau domisili, maka pemberitahuan dilakukan melalui pengumuman di Kantor Pertanahan dan pemasangan papan pengumuman di lokasi tanah yang bersangkutan bahwa tanah tersebut sedang dalam tahap identifikasi dan penelitian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010.

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 sesuai dengan Pasal 9 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010.

Susunan keanggotaan Panitia C sebagaimana terdiri atas Ketua : Kepala Kantor Wilayah Sekretaris : Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, merangkap anggota Anggota : Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan Tanahnya Dinas/Instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya Kepala Kantor Pertanahan, untuk membantu Panitia C, Kepala Kantor Wilayah membentuk sekretariat. Sekretariat Panitia C membantu menyiapkan semua data yang diperlukan dan membuat resume permasalahan tanah terindikasi terlantar dan menjalankan tugas administrasi kesekretariatan sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010.

Berdasarkan data tersebut, Panitia C melakukan identifikasi dan penelitian, meliputi melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis; mengecek buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak; meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan; melaksanakan pemeriksaan fisik dengan menggunakan teknologi yang ada; melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan; membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar; menyusun

laporan hasil identifikasi dan penelitian; melaksanakan sidang panitia untuk membahas dan memberikan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah dalam rangka tindakan penertiban tanah terlantar; dan membuat dan menandatangani, sidang panitia dilaksanakan satu kali sidang; dan menghasilkan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah dalam bentuk Berita Acara Panitia. Dalam hal terdapat anggota panitia tidak bersedia menandatangani Berita Acara, Ketua Panitia C membuat catatan pada Berita Acara tersebut mengenai alasan penolakan/keberatan dimaksud. Berita Acara yang tidak ditandatangani oleh anggota, tidak mengurangi keabsahan Berita Acara dimaksud sesuai dengan ketentuan Pasal 11 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010.

Panitia C bertanggungjawab secara yuridis administratif atas isi dari Berita Acara Panitia sebagaimana ketentuan Pasal 12 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010. Panitia C menyampaikan laporan akhir hasil identifikasi dan penelitian serta Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah, sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010. Apabila hasil identifikasi dan penelitian disimpulkan terdapat tanah yang diterlantarkan, Kepala Kantor Wilayah memberitahukan kepada pemegang hak dan sekaligus memberikan peringatan. Peringatan, merupakan peringatan tertulis pertama, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan surat peringatan tersebut, pemegang hak mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya. Dalam surat peringatan pertama, disebutkan hal-hal konkret yang harus dilakukan oleh pemegang hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila pemegang hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan dimaksud dengan format Surat Peringatan Pertama. Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan, setelah memperhatikan kemajuan peringatan pertama, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama. Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan, setelah memperhatikan kemajuan peringatan kedua, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis ketiga yang merupakan peringatan terakhir, dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua sesuai dengan Pasal 15 Perkap BPN No. 4 Tahun 2010.

Upaya hukum yang dilakukan oleh pemegang tanah hak guna usaha yang diidentifikasi telah menelantarkan tanah atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan fungsinya tersebut yaitu setelah menerima peringatan kesatu dan kedua dari Kantor Badan Pertanahan Nasional, agar terhindar dari peringatan ketiga dan peringatan terakhir, dilakukan dengan cara merubah tanah hak guna usaha yang terlantar tersebut dilakukan pembenahan misalnya dengan mengisi air pada kolam tersebut, sehingga menjadikan tanah tersebut

dimanfaatkan sesuai dengan fungsinya.(MD 1999b) Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah melakukan pembenahan terhadap tanah yang tidak digunakan sesuai dengan fungsinya tersebut ada kaitannya dengan kewenangan pemerintah daerah memberikan pelayanan mengenai pertanahan dan kewenangan untuk mengadakan pengaturan berkaitan dengan tata ruang sebagaimana Pasal 7 dan 8 UU No. 26 Tahun 2007.

1.6.2.5 Permohonan Hak Atas Tanah yang Tidak Difungsikan

Di dalam Permen Agraria No. 9 Tahun 1999 dikenal adanya permohonan hak, pemberian hak dan perpanjangan hak. Pemohon atau subjek hak adalah perorangan atau badan hukum yang pendiriannya sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku sebagaimana Pasal 1 angka 7 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah Negara, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan sebagaimana Pasal 1 angka 8 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999 dan Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak atas tanah tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir sebagaimana Pasal 1 angka 9 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999. selain itu dikenal pula Pembaharuan hak adalah pemberian hak atas tanah yang sama kepada pemegang hak yang sama yang dapat diajukan setelah jangka waktu berlakunya hak yang bersangkutan berakhir sebagaimana Pasal 1 angka 10 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Tanah yang digunakan tidak sesuai dengan fungsinya atau diterlantarkan, maka hak atas tanah tersebut menjadi hapus dan tanah dikuasai oleh Negara atau menjadi tanah Negara. Sebagai tanah Negara maka diperkenankan untuk mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut. Pengajuan permohonan hak atas tanah yang dikuasai oleh Negara, pihak yang mengajukan permohonan disyaratkan harus menguasai tanah yang dimohonkan tersebut, dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan. Pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari Pemegang Hak Pengelolaan. Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah kawasan hutan. Harus lebih dahulu dilepaskan dari statusnya sebagai kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Tanah- tanah tertentu yang diperlukan untuk konservasi yang ditetapkan oleh menteri tidak dapat dimohon dengan sesuatu hak atas tanah sesuai dengan Pasal 4 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999. hal ini berarti bahwa jika pemohon hak atas tanah

Negara tersebut belum menguasai hak atas tanah jika mengajukan permohonan hak, maka permohonannya akan ditolak.

Dalam rangka pemberian hak atas tanah atau Hak Pengelolaan. Dilakukan pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksa Tanah atau Tim Penelitian Tanah atau Petugas yang ditunjuk. Susunan anggota dan tugas Panitia Pemeriksa Tanah dan Tim Penelitian Tanah ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan Pasal 5 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999. Selain pemohon harus dapat membuktikan bahwa sebelumnya telah menguasai hak atas tanah yang dimohonkan, juga akan dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu oleh Panitia Pemeriksa Tanah atau Tim Penelitian Tanah atau Petugas yang ditunjuk.

Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon dalam mengajukan permohonan haknya tergantung pada hak atas tanah yang dikehendaknya, yaitu hak milik, hak guna usaha atau hak guna bangunan. Apabila yang dimohonkan adalah hak milik maka yang diperlukan persyaratannya yaitu pemohon haruslah Warga Negara Indonesia; Badan-badan Hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku yaitu: Bank Pemerintah; Badan Keagamaan dan Badan Sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah. Pemberian Hak Milik untuk badan hukum, hanya dapat diberikan atas tanah-tanah tertentu yang benar-benar berkaitan langsung dengan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan Pasal 8 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Permohonan hak Milik atas Tanah Negara diajukan secara tertulis. Permohonan hak milik memuat keterangan mengenai pemohon: a. Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya serta keterangan mengenai isteri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya; b. Apabila badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya, tanggal dan nomor surat keputusan pengesahannya oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik: a. Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa sertipikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari Pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya; b. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya); c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian), d. Rencana penggunaan tanah; e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara); Lain-lain: Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon,

termasuk bidang tanah yang dimohon; Keterangan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Permohonan hak Milik dilampiri dengan: Mengenai pemohon: a. Jika perorangan: foto copy surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan Republik Indonesia; b. Juga badan hukum : foto copy akta atau peraturan pendiriannya dan salinan surat keputusan penunjukannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Mengenai tanahnya: a. Data yuridis: sertipikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari Pemerintah, PPAT, akta pelepasan hak, putusan pengadilan, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya; b. Data fisik: surat ukur, gambar situasi dan IMB, apabila ada; c. Surat lain yang dianggap perlu. Surat pernyataan pemohon mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang telah dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon, sebagaimana Pasal 10 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Mengenai tatacara permohonan hak milik Permohonan hak Milik, diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan sesuai dengan Pasal 11 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Berkas-berkas persyaratan pengajuan permohonan hak atas tanah Negara tersebut setelah diterima, Kepala Kantor Petanahan melakukan pemeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik. Mencatat dalam formulir isian sesuai contoh Lampiran 4. Mmemberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian contoh Lampiran 5. Memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, sesuai contoh Lampiran 6 sebagaimana Pasal 12 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Kepala Kantor Pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan hak Milik atas tanah dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam hal tanah yang dimohon belum ada surat ukurnya, Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada Kepala Seksi Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah untuk melakukan pengukuran. Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada: a. Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau petugas yang ditunjuk untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang sudah terdaftar dan tanah yang data yuridis dan data fisiknya telah cukup untuk mengambil keputusan yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah (konstatering Rapport), sesuai contoh Lampiran 7. b. Tim Penelitian Tanah

untuk memeriksa permohonan hak terhadap tanah yang belum terdaftar yang dituangkan dalam berita acara, sesuai contoh Lampiran 8; atau c. Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak selain yang diperiksa sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah sesuai contoh Lampiran 9. Dalam hal data yuridis dan data fisik belum lengkap Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapinya. Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan, setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau Pejabat yang ditunjuk atau Tim Penelitian Tanah atau Panitia Pemeriksa Tanah A, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan pemberian hak milik atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya. Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah, disertai pendapat dan pertimbangannya, sesuai contoh Lampiran 10 sesuai dengan Pasal 13 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan, Kepala Kantor Wilayah memerintahkan kepada Kepala Bidang Hak-hak Atas Tanah untuk: Mencatat dalam formulir isian sesuai contoh Lampiran 11. Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan untuk melengkapinya. Kepala Kantor Wilayah meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah, setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan pemberian Hak Milik atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya. Dalam hal keputusan pemberian Hak Milik tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan dimaksud kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangannya. Sesuai contoh Lampiran 12 sesuai dengan Pasal 14 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Kepala Kantor Pertanahan setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan, Menteri memerintahkan kepada Pejabat yang ditunjuk untuk: Mencatat dalam formulir isian sesuai contoh Lampiran 13 Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Wilayah yang bersangkutan

untuk melengkapinya. Menteri meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan mempertimbangkan pendapat dan Pertimbangan Kepala Kantor Wilayah dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah, Menteri menerbitkan keputusan pemberian Hak Milik atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya sesuai dengan Pasal 15 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Sebagai suatu permohonan, maka permohonannya tersebut bisa ditolak atau dikabulkan. Keputusan pemberian Hak Milik atau keputusan penolakan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak sesuai dengan Pasal 16 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

Permohonan hak atas tanah yang dikuasai oleh Negara jika permohonannya dikabulkan, maka penerimaan hak atas tanah harus memenuhi kewajiban sebagai berikut: a. Membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan uang pemasukan kepada Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku; b. Memelihara tanda-tanda batas; c. Menggunakan tanah secara optimal; Mencegah kerusakan-kerusakan dan hilangnya kesuburan tanah; Menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup; Kewajiban yang tercantum dalam seripikatnya. Dalam hal penerimaan hak tidak memenuhi kewajiban, Menteri dapat membatalkan haknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku sebagaimana Pasal 103 Permen Agraria No. 9 Tahun 1999. Uang pemasukan Negara yang dimaksud adalah uang yang harus dibayar oleh setiap penerima hak atas tanah negara sesuai ketentuan yang berlaku sebagai pengakuan (*recognitie*) atas hak menguasai Negara.

Berdasarkan pembahasan sebagaimana tersebut di atas berkaitan dengan hak warga masyarakat yang secara fisik menguasai tanah yang tidak dipergunakan atau tidak difungsikan dapat dijelaskan bahwa hak atas tanah yang tidak difungsikan oleh pemegang haknya atau diterlantarkan menjadi tanah negara. Hak atas tanah dinyatakan terlantar apabila menurut hasil pemeriksaan dan penelitian yang dilakukan oleh Kepala Wilayah terindikasi adanya suatu penyimpangan penggunaan hak atas tanah, meskipun pemegang hak atas tanah telah diberi surat peringatan tetap melalaikannya atau tetap tidak memanfaatkannya, maka oleh Kepala wilayah sebagai penerima delegasi dari Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional akan diterbitkan penetapan tanah terlantar. Dengan diterbitkannya tanah terlantar tersebut, maka kepada pihak yang selama ini menguasai hak atas tanah dapat

mengajukan permohonan hak. Permohonan hak diajukan secara tertulis dilengkapi dengan persyaratan baik mengenai diri pemohon maupun persyaratan administrasi lainnya. Apabila setelah diperiksa ternyata lengkap dan pemohon tidak dilarang mengajukan permohonan, maka pemohon diwajibkan untuk memberikan uang kepada negara sebagai kompensasi dan kemudian diterbitkan surat bukti permohonan hak atas tanah dari tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya. Uang yang dimaksud adalah uang pemasukan Negara yang dimaksud adalah uang yang harus dibayar oleh setiap penerima hak atas tanah negara sesuai ketentuan yang berlaku sebagai pengakuan (*recognitie*) atas hak menguasai Negara.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif menurut Peter Mahmud Marzuki yaitu “Suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”(Marzuki 2006). Pada penelitian hukum jenis ini menurut Peter Mahmud Marzuki “acapkali hukum di konsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundangan (*law in books*) atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma”(Marzuki 2006)

1.7.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dalam suatu penelitian ditentukan dan dibatasi oleh tradisi keilmuan yang dikembangkan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, (Marzuki 2006) dengan alat bantu untuk menganalisis penelitian ini digunakan 3 (tiga) pendekatan yaitu:

1. pendekatan filosofis (*filosofis approach*)
2. pendekatan perundangan (*statute approach*),
3. pendekatan konseptual (*conceptual approach*),

Pendekatan filosofis (*filosofis approach*) yaitu metode yang pada intinya berupaya menjelaskan inti, hakikat, atau hikmah mengenai sesuatu yang berada di balik objek formanya, yakni terkait dengan filosofi diundangkannya UUPA hanya menyebut bidang tanah terlantar menjadi tanah negara, tanpa ada suatu tindak lanjut dalam peraturan perundangan sebaga imana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, yaitu UUD 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; UUD 1945/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 1945; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Filsafat mencari sesuatu yang mendasar, asas, dan inti

yang terdapat di balik yang bersifat lahiriah.

Pendekatan perundangan (*statute approach*) akan meneliti peraturan perundangan termasuk *beleidsregels* yang menjadi fokus sentral penelitian ini, di antaranya, adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437), UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 16 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5098, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban kawasan Dan Tanah Terlantar, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10/PTTHGU/BPN RI/2012, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, Perkap BPN No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban tanah terlantar, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.

Dalam pendekatan ini, hukum dipandang sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat:

- a. *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis;
- b. *Sistematik*, bahwa di samping bertautan antara satu dengan lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis (J. Ibrahim 2006).

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan konseptual bertolak dari premis-premis berupa norma – norma hukum positif untuk menemukan asas-asas hukum atau doktrin. (Sugono

1998). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis sesuai dengan tujuan penelitian ini yakni mengkaji dasar normatif.

1.7.3. Sumber/Bahan Hukum

Penelitian hukum dipergunakan istilah “bahan hukum” atau “*source of law*”. Black’s Law Dictionary memberikan definisi “*source of law* “ adalah *something (such as constitution, treaty, statute, or custom) that provides authorities for legislation and for judicial decisions; a point of origin for law or legal analysis.*”

Terkait dengan sumber “*source of law*” ini lebih lanjut dalam Black’s Law Dictionary dibedakan dalam tiga kategori, sebagai berikut :*(i) the origin of legal concept and ideas, (ii) Governmental institutions that formulate legal rules, and (iii) The published manifestation of the law (books, computer data bases, microforms, optical disks, and other media that contain legal information are all sources of law).*

1) Bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa peraturan perundangan dalam bidang pembuatan akta otentik oleh notaris sebagai pejabat umum. Bahan hukum primer penelitian ini meliputi aturan-aturan yang dikategorikan dalam bentuk peraturan sebagai produk legislasi, dan peraturan sebagai suatu produk regulasi.

Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundangan yang terkait dengan pertanahan, terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).
- 3) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).
- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 16 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5098.
 - 6)
 - 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban kawasan Dan Tanah Terlantar.
 - 8) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional.
 - 9) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.
 - 10) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan.
 - 11) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.
 - 12) Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10/PTTHGU/BPN RI/2012, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
 - 13) Perkap BPN No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban tanah terlantar.
 - 14) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer - dapat membantu menganalisa dan mengolah bahan hukum primer yaitu buku-buku, makalah-makalah dan hasil-hasil penelitian.

1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian hukum, dilakukan langkah-langkah (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan

untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan; (2) pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum; (3) melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan; (4) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan (5) memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan. Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. (Sugono 1998)

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh diklasifikasikan secara logis dan sistematis, untuk kemudian dianalisis dengan metode deduktif yang bertolak belakang dari proporsi umum yang kebenarannya telah diyakini dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus, yang menuju pada jawaban permasalahan yang dibahas. Metode deduktif ini adalah studi yang ingin memahami dari sesuatu yang umum menjadi sesuatu yang khusus, dengan cara berfikir dimulai dari pokok permulaan dengan menguraikan semua hal yang terkandung atau mungkin dapat disusun atas dasar tersebut, sehingga seluruh jalan pemikiran tidak ada yang bertentangan atau yang tidak serasi, sedangkan analisis yang digunakan adalah konsistensi peraturan perundangan sehubungan dengan bidang atau materi yang dikaji.

1.8. Pertanggungjawaban Sistematis

Bab I adalah Pendahuluan, yang berisi gambaran umum permasalahan. Kemudian Sub babnya terdiri dari latar belakang, tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II, pada bagian ini dibahas mengenai konsep hukum agraria terkait ekstensi pengaturan penetapan hak atas tanah yang digunakan tidak sesuai dengan fungsinya. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan bagaimana ekstensi pengaturan penetapan hak atas tanah yang digunakan tidak sesuai dengan fungsinya. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan bagaimana ekstensi pengaturan penetapan hak atas tanah yang digunakan tidak sesuai dengan fungsinya. Sub babnya terdiri atas Hak Negara Menguasai Bidang Tanah, Tanah Terlantar, Penetapan Tanah Terlantar, Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Dalam Perspektif Kewenangan, Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Dalam Perspektif Kepastian Hukum, dan Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Dimensi Ontologis, Epistemologis, Aksiologis

Bab III, pada bagian ini pembahasan difokuskan pada akibat hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan bagaimana akibat hukum penertiban dan

pendayagunaan tanah terlantar. Sub babnya terdiri atas Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Penertiban Tanah Terlantar, masing-masing terdiri atas Badan Bank Tanah, Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN), sub bab berikutnya yaitu Kebijakan Pemanfaatan Tanah Terlantar, *Reforma Agraria* atau "*Agrarian Reform*" Salah Satu Pendayagunaan Tanah Cadangan Umum Negara dan Hakikat Tanah Yang Telah Ditetapkan Sebagai Terlantar Dapat Menjadi Aset Bank Tanah Dan/Atau Tanah Cadangan Umum Negara, Akibat Hukum Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Perspektif Teori Negara Hukum, dan Akibat Hukum Penertiban Dan Pemdayagunaan Tanah Terlantar Perspektif Teori Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.

Bab IV adalah Penutup. Bab ini disajikan pada akhir uraian dan pembahasan, yang berisi kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan dan saran sebagai alternatif pemecahan masalah.