

BAB II

HAKIKAT PENETAPAN HAK ATAS TANAH YANG DIGUNAKAN TIDAK SESUAI DENGAN FUNGSINYA

2.1. Hak Negara Menguasai Bidang Tanah

Pengaturan mengenai bidang tanah diawali dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Bumi dalam arti suatu benda alam yang terdapat dipermukaan kulit bumi, (Yuliprianto, n.d.) menurut Boedi Harsono bahwa tanah adalah bagian teratas dari kulit bumi yang dapat dibedakan sifatnya dari bahan-bahan di bawahnya, yang terbentuk karena pengaruh iklim, mikroorganisme, bahan induk, relief yang bekerja secara interaktif dan dalam selang waktu tertentu (Harsono 2007). Tanah bagi Bangsa Indonesia mempunyai arti penting karena untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, untuk itu negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah.

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki wilayah yang sangat luas didunia, total luas negara Indonesia adalah 5.193.250 km² yang mencakup daratan dan lautan. Hal tersebut menempatkan Indonesia sebagai negara terluas ke-7 di dunia setelah 6 negara lainnya, yaitu Rusia, Kanada, Amerika Serikat, China, Brasil dan Australia. Jika dibandingkan dengan luas negara-negara yang ada di Asia, Indonesia berada diperingkat ke-2. Sedangkan jika dibandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara, Indonesia merupakan negara terluas di Asia Tenggara. Selain sebagai salah satu negara terluas didunia, Indonesia juga merupakan negara kepulauan terluas didunia. Hal tersebut dikarenakan Indonesia adalah negara kepulauan, maka wilayah Indonesia terdiri dari daratan dan lautan. Satu pertiga luas Indonesia adalah daratan dan dua pertiga luas Indonesia adalah lautan. Luas wilayah daratan Indonesia adalah 1.919.440 km² yang menempatkan Indonesia sebagai negara ke 15 terluas didunia. (Trijono, n.d.) Bidang tanah tersebut jika digunakan sebagaimana fungsinya, maka tujuan nasional meningkatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan tercapai.

Bidang tanah pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, hak menguasai negara mempunyai persoalan yuridis, yakni tidak diperintahkan oleh UUD 1945 untuk diatur dalam Undang-undang. Di dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, kata ‘dikuasai oleh negara’ maksudnya bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Namun tidak ada tafsir yang secara khusus menjelaskan makna “dikuasai oleh negara” baik di dalam Batang Tubuh maupun Sejarah terbentuknya pasal 33 ayat 3 UUD 1945, berawal pada saat R

Soepomo melontarkan didepan sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (selanjutnya disingkat BPUPKI) pada tanggal 31 Mei 1945 yang diakhir pidatonya tentang Negara integralistik. Dinyatakan bahwa, Dalam Negara yang berdasar integralistik berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem “Sosialisme Negara” (*Staats Socialisme*). (Bakri 2007)

Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh Negara sendiri, yang pada hakekatnya Negara yang akan menentukan dimana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya. Begitupun tentang hal tanah, pada hakekatnya Negara yang menguasai tanah didalam Penjelasan UUD 1945. Demikian juga setelah amandemen, (Bakri 2007) tidak ada tafsir yang secara khusus menjelaskan mengenai makna “dikuasai oleh Negara”. Lebih lanjut R Soepomo melontarkan didepan sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945 yang diakhir pidatonya tentang Negara integralistik. Dinyatakan bahwa, dalam Negara yang berdasar integralistik berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem “Sosialisme Negara” (*Staats Socialisme*). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh Negara sendiri.

Pada hakekatnya Negara yang akan menentukan dimana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya. Begitupun tentang hal tanah, pada hakekatnya Negara yang menguasai tanah seluruhnya. Tambang-tambang yang penting untuk Negara akan diurus oleh Negara sendiri. (Bakri 2007) Menurut Erwiningsih bahwa kekuasaan negara atas tanah sangatlah mudah diberikan penafsiran “tunggal” sesuai dengan keinginan penguasa, sedangkan masih banyak peraturan perundang undangan yang harus dijabarkan untuk pelaksanaan ketentuan pokok dalam UUPA.

Menurut Triana bahwa asas hak menguasai oleh Negara sebenarnya memiliki semangat pengganti asas ‘*Domein Verklaring*’ yang berlaku pada masa kolonial belanda, yang ternyata hanya memberikan keuntungan pada pemerintahan kolonial belanda pada masa itu. Asas *Domein Verklaring* tercantum di dalam Agrarisch Besluit (Staatsblad 1870 Nomor 118) sebagai aturan pelaksana *AgrarischWet* (AW 1870). Secara gramatikal, “*Domein*” berarti wilayah atau tanah milik negara dan “*Verklaring*” berarti pernyataan. Jadi, “*Domein Verklaring*” artinya pernyataan bahwa suatu tanah yang tidak dapat dibuktikan pemiliknya dianggap sebagai tanah negara. Tujuan dari

Domain *Verklaring* ini adalah ingin menguasai tanah adat yang tidak ada bukti yang tertulis, sehingga akan sulit dibuktikan dan dapat dikuasai oleh Pemerintah Belanda. Dikuasai oleh negara bukan dimiliki, sebagai penguasa tertinggi atas tanah, secara yuridis hak menguasai dari Negara diatur di dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, yakni memberi wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Pemahaman atas konsep makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah penting untuk meluruskan kewenangan yang ada selama ini dalam bentuk mengatur, mengurus/mengelola dan mengawasi untuk menghindari kesimpangsiuran dan kesewenang-wenangan.

Pertama, hak yang mengenai pengaturan peruntukan dalam nomor 1 dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perUUan lainnya, dalam bidang-bidang seperti :

- a. Penatagunaan tanah
- b. Pengaturan Tata ruang
- c. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum Kedua, hak yang mengenai pengaturan hubungan hukum dalam nomor 2 dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perundang undangan lainnya, dalam bidang-bidang seperti :

- a. Pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang boleh dikuasai (*land reform*)
- b. Pengaturan hak pengelolaan tanah Ketiga, hak yang mengenai pengaturan hubungan hukum dan perbuatan hukum pada nomor 3 dijabarkan dalam berbagai produk peraturan dan perUUan lainnya, dalam bidang-bidang seperti:

- a. Pendaftaran tanah
- b. Hak tanggungan

Berdasarkan Pasal 2 UUPA diatas, Boedi Harsono mengartikan Hak menguasai dari negara sebagai “sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia.” Berbeda dengan Iman Soetikno yang memberikan pengertian Hak menguasai dari Negara dapat dibagi menjadi: hak menguasai aktif dan Hak menguasai pasif, dimana hak menguasai pasif adalah “hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif” maksudnya adalah bahwa diatas tanah telah ada hak-hak perorangan ataupun keluarga,

maupun hak-hak yang lainnya. Sedangkan hak menguasai hak yang lain.

Aktif adalah “hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan, apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/diterlantarkan.” Hak menguasai dari negara atas tanah yang tidak dipunyai oleh perorangan atau keluarga dengan hak apapun, dan masih belum dibuka juga dapat digolongkan sebagai hak penguasaan bersifat aktif. Dengan kata lain, apabila negara memerlukan tanah tersebut untuk kepentingan rakyat, maka dapat digunakan menggunakan hak menguasai dari Negara tersebut. Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal:

1. Pembatasan oleh UUD 1945.
2. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara dengan memperhatikan hak ulayat di daerah tersebut.

Menurut Harsono, dalam pelaksanaannya negara memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan hak menurut peruntukan dan keperluannya untuk di dipergunakan sebagaimana mestinya tapi dalam pemberian hak ini dibatasi oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang menurut kenyataan masih ada.

Tanah ulayat turutserta dijadikan obyek tanah terlantar, bahwa tanah ulayat dikenal dalam masyarakat hukum adat, maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud tanah terlantar adalah tanah yang pernah dibuka, dikerjakan oleh pemilik/penggarapnya sampai 1 kali atau 2 kali panen, kemudian ditinggalkan oleh pemiliknya dalam waktu tertentu sampai menjadi hutan kembali. Secara yuridis kemudian tanah ini kembali pada hak ulayatnya.(Suhariningsih 2009) Jadi unsur tanah disebut terlantar menurut Hukum Adat :

- a. Penggarap pernah membuka tanah ulayat;
- b. Penggarap mengerjakan/menggarap sampai 1 kali atau 2 kali panen;
- c. Penggarap meninggalkan dalam waktu tertentu sehingga menjadi hutan kembali;
- d. Tanah kembali menjadi milik masyarakat hukum adat.

Berdasarkan pengertian tanah terlantar menurut Hukum Adat ini maka tanah dikatakan telah diterlantarkan kalau kriterianya adalah tanah telah dengan sengaja tidak dikerjakan oleh penggarapnya/pemilikinya dalam waktu tertentu sehingga kemudian menjadi belukar kembali. Untuk mengukur apakah tanah sudah dapat dikatakan diterlantarkan ataukah belum menurut Hukum Adat adalah dengan melihat secara nyata/konkrit apakah tanah tersebut dalam kenyataannya dengan sengaja tidak digarap atau dikerjakan secara aktif oleh penggarap/ pemiliknya. Jadi dalam menentukan sudah diterlantarkan ataukah belum tidak digantungkan pada jangka waktu tertentu tetapi hanya dengan melihat kenyataan jika tanah

dibiarkan membelukar kembali karena sudah tidak untuk ditanami kembali maka hal ini sudah dapat dikualifikasi sebagai telah diterlantarkan.

Dalam Pasal 5 UUPA, selain Hukum Agraria mendasarkan diri pada Hukum Adat juga harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada Hukum Agama. Menurut Hukum Islam tanah terlantar dalam Islam dikenal dengan tanah mati atau *ihya al-mawat*. *Al-Mawat* secara etimologi berarti yang mati atau lawan dari hidup. *Al-mawat* memiliki arti yaitu sesuatu yang tidak mempunyai roh atau tanah yang tidak berpenghuni atau tidak seorangpun memanfaatkannya. *Al-Mawat* berarti sesuatu yang tidak mempunyai roh dan tanah tidak berpenghuni atau berarti sesuatu yang tidak mempunyai roh, juga berarti tanah yang tidak dimiliki serta tidak dimanfaatkan. Dalam buku *Nataij al-Afkar*, tanah mati yaitu tanah yang tidak dimanfaatkan karena ketidakadaan air, serta susah pula memanfaatkannya, tidak dimiliki, atau terdapat atas tanah tersebut hak milik, tetapi tidak diketahui pemiliknya serta jauh dari perkampungan. (Ambok, n.d.)

Secara terminologi terdapat beberapa pengertian *al-mawat* yang dikemukakan para ulama fikih, ulama Syafi'iyah, Malikiyah dan Hambaliah mengemukakan definisi *al-mawat* dalam persepsi tentang tanah yang tidak dimiliki dan tidak dimanfaatkan oleh seseorang. Ulama Syafi'iyah mendefinisikan sebagai lahan yang belum digarap orang dan tidak pula terlarang untuk digarap baik lahan itu jauh dari pemukiman maupun dekat. Pengikut mazhab Hambali menyebutkan bahwa *al-mawat* adalah lahan yang tidak diketahui pemiliknya. Di kalangan mazhab Hanafi, tanah *al-mawat* tidak hanya diartikan sebagai tanah yang tidak dimiliki dan tidak dimanfaatkan, tetapi tanah itu disyaratkan berada di luar perkampungan penduduk. Sebagaimana pengertian *al-mawat* yang diungkapkan oleh Hanafiyah bahwa tanah yang berada di luar perkampungan, tidak dimiliki oleh siapapun, tidak pula terdapat hak khusus atasnya. (Ambok, n.d.)

Berdasarkan definisi *al-mawat* yang dikemukakan oleh fuqaha di atas, maka kriteria tanah yang digolongkan menjadi tanah terlantar menurut Hukum Islam adalah:

- a. Tanah yang tidak dimiliki oleh seseorang atau tanah yang tidak terdapat hak milik atasnya, baik hak milik orang Islam maupun hak milik non muslim.
- b. 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.
- c. Tanah yang berada jauh di luar perkampungan.

Dengan perkataan lain sebetulnya menurut Hukum Islam semua tanah yang

tidak dimiliki oleh seseorang baik orang Islam maupun non Islam dan tidak dimanfaatkan oleh sebab apapun juga maka dapat digolongkan sebagai tanah yang terlantar. Jadi pada prinsipnya Hukum Islam memandang kalau tanah tidak dimanfaatkan maka tanah tersebut digolongkan sebagai tanah yang terlantar. Selanjutnya berdasarkan UUPA maka ada beberapa azas yang perlu diperhatikan dalam masalah penelantaran tanah. Dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Hal ini bermakna bahwa penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.(Gunawan 2008) Untuk itu hak atas tanah apapun yang dimiliki seseorang/badan hukum tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadinya apalagi sampai merugikan kepentingan umum. Pemanfaatan ataupun penggunaan tanah oleh orang/badan hukum sebenarnya adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Terkait dengan fungsi sosial atas tanah, bahwa tanah selain mempunyai fungsi bagi pemegang haknya, juga memiliki fungsi bagi masyarakat yang disebut juga dengan istilah fungsi sosial. Sehingga dalam penggunaan tanah harus memperhatikan dua kepentingan, yaitu pemegang hak dan kepentingan masyarakat atau sosial. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi agar tercapai tujuan kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi masyarakat. Tanah yang dikelola tidak boleh menimbulkan kerugian bagi masyarakat demi terwujudnya keadilan dan kemakmuran bagi masyarakat.(Nesia Arsyah 2021)

Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah, secara gramatikal berarti organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat. Wilayah Negara Republik Indonesia diatur di dalam Pasal 1 UUPA bahwa: (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik.

Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang di miliki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang

dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Pengertian "penguasaan" dan "menguasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek public, wewenang negara tersebut yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya 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 dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 1 sub 2 mendefinisikan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Menurut Urip Santoso, pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.
- b. Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:
 - a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;

- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
- d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
- e. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya; Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 8 (dua) macam asas dalam Hukum Tanah, yaitu :
 - a. Asas religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.
 - b. Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara.
 - c. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah.
 - d. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang bersedia.
 - e. Asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memperdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani.
 - f. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani.
 - g. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisiensi dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya.

- h. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.

Menurut Urip Santoso hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, antara lain adalah(Santoso 2006):

- a. Hak Bangsa Indonesia atas tanah
- b. Hak Menguasai dari Negara atas tanah
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
 - 1) Hak-hak atas tanah
 - 2) Wakaf tanah Hak Milik
 - 3) Hak Tanggungan
 - 4) Hak Milik atas satuan rumah susun Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam hierarki tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :
- a. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan”Bumi dan Air dan kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan lebih lanjut tentang hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUPA. Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA. Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Hubungan antara Indonesia dengan tanah akan berlangsung tidak terputus-putus untuk selama-lamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak-hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Hak negara atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat, yang termasuk dalam bidang Hukum Publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia.

- b. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah Hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Menurut Oloan Sitorus, kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Pada prinsipnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik. Menurut Santoso bahwa konsekwensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.

- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak-hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”. Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.
- d. Hak Perseorangan Atas Tanah Hak perseorangan atas tanah adalah hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, hak atas tanah ditentukan berdasarkan:

- a. Pasal 16 UUPA

(1) Hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perseorangan itu meliputi :

- (a) Hak Milik
- (b) Hak Guna Usaha
- (c) HGB
- (d) Hak Pakai
- (e) Hak Sewa
- (f) Hak Membuka Tanah
- (g) Hak memungut Hasil Hutan

- (h) Hak-hak lain termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan UU serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) adalah :
- (a) Hak Guna Air
 - (b) Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan
 - (c) Hak guna ruang angkasa
 - (d) Pasal 49, ayat (3) UUPA tentang Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan.
 - (e) Hak Jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA.

Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal:

1. Pembatasan oleh UUD 1945.
2. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara dengan memperhatikan hak ulayat di daerah tersebut (M. S. W. Sumardjono 2002).

Menurut Budi Harsono, dalam pelaksanaannya negara memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan hak menurut peruntukan dan keperluannya untuk di dipergunakan sebagaimana mestinya tapi dalam pemberian hak ini dibatasi oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang menurut kenyataan masih ada. (Harsono 2007) Berdasarkan putusan mahkamah konstitusi terhadap Judicial Review Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 UU Nomor 20 Tahun 2002 dan UU Nomor 7 Tahun 2004 terhadap Pasal 33 UUD 1945, untuk pengertian “dikuasai oleh negara” mencakup makna penguasaan oleh negara yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Mahkamah Konstitusi menafsirkan Pasal 33 (3) UUD 1945 mengenai pengertian “hak menguasai Negara” atas cabang-cabang produksi penting dan sumber kekayaan alam, meliputi:

1. Mengadakan kebijakan (*beleid*)
2. tindakan pengurusan (*bestuursdaad*)
3. Pengaturan (*regelendaad*)
4. Pengelolaan (*beheersdaad*)
5. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*) Pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi.

Makna Dikuasai Negara di bidang Pertanahan Prinsip atau asas hak menguasai negara bidang pertanahan memiliki semangat pengganti asas

Domein Verklaring yang berlaku pada masa kolonial belanda, yang ternyata hanya memberikan keuntungan pada pemerintahan kolonial belanda pada masa itu. Pengertian di bidang pertanahan secara yuridis dapat disimpulkan di dalam Pasal 1 dan Pasal 4 UUPA tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Pasal 1 mendeskripsikan pengertian bumi yang terdiri dari permukaan bumi dan tubuh bumi sedangkan di dalam Pasal 4 yang disebut tanah adalah permukaan bumi. Secara lengkap Pasal 1 ayat (4) UUPA menentukan bahwa dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air. Pasal 4 (1) UUPA menentukan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Dalam penjelasannya ditegaskan lagi bahwa tanah adalah permukaan bumi. Secara lengkap penjelasan UUPA mendeskripsikan sebagai berikut: "Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang". Pasal 4 (2) UUPA menentukan bahwa hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UU ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Namun demikian di dalam UUPA tidak disebutkan kedalaman permukaan bumi, yang disebut dengan tanah. Untuk itu, meminjam indikator di Wikipedia, permukaan bumi yang disebut dengan tanah dapat disamakan dengan lapisan terluar bumi yang disebut kerak bumi, yakni lapisan terluar bumi yang terbagi menjadi dua kategori, yaitu kerak samudra dan kerak benua. Kerak samudra mempunyai ketebalan sekitar 5-10 km sedangkan kerak benua mempunyai ketebalan sekitar 20-70 km. Penyusun kerak samudra yang utama adalah batuan basalt, sedangkan batuan penyusun kerak benua yang utama adalah granit, yang tidak sepadat batuan basalt. Kerak bumi dan sebagian mantel bumi membentuk lapisan litosfer dengan ketebalan total kurang lebih 80 km. Dengan demikian peraturan perundangan yang mengatur mengenai pertambangan, migas dapat dikategorikan sebagai peraturan mengenai pertanahan. Di bidang kehutanan, dari sisi sosial, ekonomi dan budaya, tanah merupakan kekayaan jasmaniah dan rohani masyarakat sebagai obyek pengaturandan dipertahankan oleh para pemuka adat.

Hak masyarakat hukum adat tetap diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Namun demikian tidak boleh mengganggu

tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Artinya pengelolaan hak masyarakat hukum adat tidak boleh bertentangan dengan turan yang berlakudan harus tetap tunduk kepada pada aturan yang berlaku.

Di dalam pasal 2 dipergunakan istilah "Hutan Negara", untuk menyebut semua hutan yang bukan "Hutan Milik". Dengan demikian maka pengertian „Hutan Negara" itu mencakup pula hutan-hutan yang baik berdasarkan Peraturan Perundangan maupun Hukum Adat dikuasai oleh Masyarakat Hukum Adat. Penguasaan Masyarakat Hukum Adat atas tanah tertentu yang didasarkan pada Hukum Adat, yang lazimnya disebut hak ulajat diakui di dalam UU Pokok Agraria, tetapi sepanjang menurut kenyataannya memang masih ada. Di daerah-daerah di mana menurut kenyataannya hak ulajat itu sudah tidak ada lagi (atau tidak pernah ada) tidaklah akan dihidupkan kembali. Menurut perkembangannya hak ulajat itu karena pengaruh berbagai faktor menunjukkan kecenderungan untuk bertambah lama bertambah menjadi lemah. Selain pembatasan tersebut di atas, pelaksanaan hak ulajat itu pun harus sedemikian rupa, hingga sesuai dengan kepentingan nasional serta tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi.

Berhubung dengan itu maka dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh Masyarakat Hukum Adat tersebut ke dalam pengertian "Hutan Negara", tidaklah meniadakan hak-hak Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan serta anggota-anggotanya untuk mendapatkan manfaat dari hutan-hutan itu, sepanjang hak-hak itu menurut kenyataannya memang masih ada dan pelaksanaannyapun harus sedemikian rupa, sehingga tidak mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dicantumkan dalam UU ini dan peraturan pelaksanaannya. Hal ini ditegaskan pula di dalam pasal 17.93 Berdasarkan Undang undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang dimaksud dengan Hutan negaraiadalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut UUPA, termasuk di dalamnya hutan-hutan yangsebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga, atau sebutan lainnya. Dimasukkannya hutan-hutan yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat dalam pengertian hutan negara, adalah sebagai konsekuensi adanya hak menguasai dan mengurus oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan.

Sedangkan hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang telah dibebani hak atas tanah menurut ketentuan UUPA tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, seperti hak milik, hak guna usaha dan hak pakai.

Pasal 67 Undang undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menentukan bahwa:

- (1) Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:
 - a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
 - b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undangundang; dan
 - c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.
- (2) Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 5 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan ditetapkan, bahwa semua hutan dikuasai oleh Negara.

Pengertian „dikuasai“ bukan berarti "dimiliki", melainkan suatu pengertian yang mengandung kewajiban-kewajiban dan wewenang-wewenang dalam bidang hukum publik. Hak menguasai Negara di bidang kehutanan yang diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, berupa:

- a. Pengaturan, yakni dengan membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan, penyediaan, pengadaan dan penggunaan hutan secara serba-guna dan lestari di seluruh wilayah Republik Indonesia.
- b. Selain itu juga Negara memiliki hak untuk pengurusan hutan yang diatur di dalam Bab III.
- c. Pengelolaan diatur di dalam Bab IV tentang Pengusahaan Hutan.

UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, ternyata belum cukup memberikan landasan hukum bagi perkembangan pembangunan kehutanan, oleh karena itu dipandang perlu mengganti UU tersebut sehingga dapat memberikan landasan hukum yang lebih kokoh dan lengkap bagi pembangunan kehutanan saat ini dan masa yang akan datang. Berdasarkan Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Penguasaan hutan oleh Negara bukan merupakan pemilikan, tetapi Negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan; menetapkan kawasan hutan dan atau mengubah status kawasan hutan; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan atau kawasan hutan dan hasil hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan. Selanjutnya pemerintah mempunyai wewenang untuk memberikan

izin dan hak kepada pihak lain untuk melakukan kegiatan di bidang kehutanan. Pasal 4 Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menentukan bahwa:

- (1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk:
 - a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
 - c. mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Pasal 10 Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menentukan bahwa:

- (1) Pengurusan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a, bertujuan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya serta serbaguna dan lestari untuk kemakmuran rakyat.
- (2) Pengurusan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kegiatan penyelenggaraan:
 - a. perencanaan kehutanan,
 - b. pengelolaan hutan,
 - c. penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan kehutanan, dan
 - d. pengawasan. Berdasarkan uraian tersebut, pengertian “dikuasai oleh negara” diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara sebagai pengelolaan (beheersdaad) bidang pertanahan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta penyuluhan.

Di bidang pertambangan, Pasal 1 Undang Undang No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan menentukan bahwa segala bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia yang merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. UU Nomor 4 Tahun 2009 mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Mineral dan batubara sebagai sumber daya yang tak terbarukan dikuasai oleh negara dan pengembangan serta pendaayagunaannya dilaksanakan oleh

- Pemerintah dan pemerintah daerah bersama dengan pelaku usaha.
- b. Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada badan usaha yang berbadan hukum Indonesia, koperasi, perseorangan, maupun masyarakat setempat untuk melakukan pengusahaan mineral dan batubara berdasarkan izin, yang sejalan dengan otonomi daerah, diberikan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengankewenangannya masing-masing.
 - c. Dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, pengelolaan pertambangan mineral dan batubara dilaksanakan berdasarkan prinsip eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi yang melibatkan Pemerintah dan pemerintah daerah.
 - d. Usaha pertambangan harus memberi manfaat ekonomi dan sosial yang sebesar-besar bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.
 - e. Usaha pertambangan harus dapat mempercepat pengembangan wilayah dan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat/pengusaha kecil dan menengah serta mendorong tumbuhnya industri penunjangpertambangan.
 - f. Dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, pengertian “dikuasai oleh negara” diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara sebagai pengaturan (*regelendaad*), yakni mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bidang pertanahan, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Hal tersebut dimaksudkan untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Bidang transmigrasi, ketentuan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi adalah kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan Hak Menguasai Negara sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945, negara/pemerintah berwenang memberikan tanah pada siapapun Warga Negara Indonesia termasuk pada transmigran. Adapaun kewenangan tersebut dilimpahkan pada Gubernur kepala Daerah Provinsi tujuan transmigrasi, berdasarkan Otonomi Daerah, dimana Gubernur berhak menunjuk, menentukan dan menyediakan tanah yang akan digunakan sebagai lokasi transmigrasi, baik yang berasal dari tanah negara maupun tanah hak adat/perorangan. Namun kondisi riil di lapangan pengambilan tanah hak adat/perorangan dilakukan secara tidak prosedural, tidak memenuhi apa yang telah diatur dalam UU yang berlaku. Proses hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara menurut prosedurnya adalah jika tanah tersebut berupa hutan maka harus dilepaskan dari hak pengusahaan hutannya

terlebih dahulu. Sedangkan mekanisme pengadaan tanah untuk transmigrasi yang berasal dari tanah hak adat/ perorangan, menurut prosedurnya harus melalui pelepasan atau pembebasan hak atas tanah dari pemilik yang sah dengan memberikan ganti rugi yang layak atau kompensasi yang pantas (rekognisi).

Hak mengatur bidang tanah oleh negara, sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada daerah. Wewenang mengatur masalah pertanahan ada di pemerintah pusat, yang didelegasikan kepada BPN, yang menjalankan tugas dan wewenang menetapkan tanah terlantar didasarkan atas asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014. Hal ini berarti bahwa dalam pelaksanaan penetapan tanah sebagai tanah terlantar dan sebagai tanah negara dengan diterbitkannya Pepres No. 48 Tahun 2020 tidak ada suatu kepastian hukum, karena tidak jelaskan pejabat yang menetapkan tanah sebagai tanah terlantar.

Kepastian hukum dalam penelitian ini sebagai kewenangan negara menguasai bidang tanah dan mengaturnya tersebut baik diatribusi, didelegasi, dan atau dimandatkan kepada pihak yang menerimanya untuk menangani permasalahan penelantaran tanah dan pendayagunaan tanah terlantar, akan menciptakan suatu kesejahteraan dan memanfaatkan tanah sesuai dengan fungsinya, 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”(M. K. dan H. Ibrahim 1981). Ketidakjelasan mengenai wewenang pejabat yang menetapkan tanah sebagai tanah terlantar, maka jelas menjadikan tidak ada suatu kepastian hukum terkait dengan pihak yang menetapkan bahwa tanah

sebagai tanah terlantar.

2.2. Tanah Terlantar

Merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa “bumi, dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Eni Herawati, tanah sendiri merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Oleh karenanya di dalam pembangunan hukum tanah nasional sangat ditekankan bagaimana tanah dapat dimanfaatkan secara maksimal.(Herawati, n.d.)

Tanah terlantar adalah tanah hak, tanah hak pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, sebagaimana pasal 1 angka 2 PP No. 20 Tahun 2021. Diterbitkannya PP No. 20 Tahun 2021 untuk menggantikan ketentuan PP No. 11 Tahun 2010 yang dirasa sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan kondisi yang terjadi di lapangan. PP No. 20 Tahun 2021 mengubah objek penertiban dari yang sebelumnya diatur dalam PP No. 11 Tahun 2010. Sebelumnya objek penertiban hanya tanah terlantar yang sudah diberikan hak oleh negara yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Sedangkan dalam PP No. 20 Tahun 2021, objek penertiban diperluas menjadi objek penertiban kawasan terlantar dan tanah terlantar. Objek penertiban kawasan terlantar adalah kawasan nonkawasan hutan yang belum dilekati hak atas tanah yang telah memiliki Izin/Konsesi/Perizinan Berusaha (“Izin”) yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan. Sedangkan objek penertiban tanah terlantar adalah tanah yang telah terdaftar atau belum terdaftar yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara.(Leks, n.d.)

Tanah terlantar meliputi tanah hak sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA, tanah hak pengelolaan, sebagaimana Pasal 1 angka 2 PP No. 40 Tahun 1996 tentang Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (PP No. 40 Tahun 1996) adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pemegang hak pengelolaan hanya mengelola tanah sebagai pelimpahan kekuasaan dari negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah. Tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah, maksudnya bidang tanah yang dikuasai belum terdaftar, padahal penting kepastian hukum penguasaan tanah terutama dalam kehidupan bernegara, maka perundang-undangan agraria di Indonesia mengatur tentang pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang

dimaksud. Dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka menurut undang-undang “sertipikat” merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga bagi pemilikinya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dengan sertifikat itu maka pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensinya.(Sibuea 2011) Tanah-tanah tersebut oleh pemegangnya yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, sehingga ditetapkan sebagai tanah terlantar.

PP No. 20 Tahun 2021 terkait penertiban kawasan dan tanah terlantar. 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, sebagaimana di atur Pasal 6 PP No. 20 Tahun 2021. Dan tanah terlantar baik tanah yang telah terdaftar atau belum terdaftar yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, menjadi objek penertiban tanah terlantar, sebagaimana Pasal 5 PP No. 20 Tahun 2021.

Obyek tanah terlantar sebagaimana Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021 meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah sebagaimana Pasal 27 huruf a angka 3, sesuai Pasal 34 huruf e, sesuai Pasal 40 huruf e UUPA. Ketentuan bidang tanah yang dijadikan obyek penelantaran tanah tidak lepas dari pemikiran bahwa rangka untuk mencapai tujuan tersebut maka UUPA juga mengatur berakhirnya hak-hak atas tanah yang antara lain karena diterlantarkan. Hak Milik berakhir karena diterlantarkan (Pasal 27), HGU (Pasal 34) dan HGB (Pasal 40) berakhir juga karena diterlantarkan. Hak Pakai dan hak-hak lain tidak ada ketentuan tentang berakhirnya karena diterlantarkan. Artinya, setiap pemberian hak oleh negara kepada perorangan atau badan-badan hukum haruslah bersama-sama dengan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang hak sesuai dengan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.(Suhariningsih 2009)

Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dilaksanakan para pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanahnya. Selain itu penelantaran tanah juga menjadi terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa

keadilan dan harmoni sosial.(Supriyanto 2010)

Negara memberikan hak atas tanah kepada seorang dan/atau badan hukum, hak yang diberikan tentunya untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik untuk kesejahteraan pemegang hak maupun untuk kesejahteraan masyarakat banyak. Pemberian hak ini tentunya diikuti oleh kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan, karena pemegang hak tidak boleh menelantarkan tanahnya.

Terjadinya penelantaran, tanah mendorong ditertibkannya instruksi menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 Tentang Penertiban Tanah Di Daerah Perkotaan Dikuasai oleh Badan Hukum/Perorangan yang tidak dimanfaatkan/ diterlantarkan, sebagai pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 268 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Penertiban/Pemanfaatan Tanah yang dicadangkan bagi dan/atau dikuasai oleh perusahaan-perusahaan secara eksplisit objek dari penertiban tanah terlantar adalah tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP).

Ditertibkannya tanah terlantar, oleh sebab itu penelantaran tanah harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya. Dengan demikian pencegahan, penertiban, dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan langkah dan prasyarat penting untuk menjalankan program-program pembangunan nasional, terutama di bidang agraria yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Sebenarnya telah banyak dibuat peraturan tentang tanah terlantar. Antara lain pada Tahun 1973 pernah dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No 88 Tahun 1973 tentang Penguasaan Tanah Perkebunan Terlantar dan atau Diterlantarkan Di Daerah Propinsi Jawa Barat, PP No 36 Tahun 1998 tentang Penerbitan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang diikuti dengan SK Kepala BPN No 24 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan PP No 36 Tahun 1998.

Berdasarkan Keputusan Kepala BPN No 24 Tahun 2002 tersebut maka diperintahkan kepada jajaran BPN yang berada di bawah koordinasinya yang ada di Kantor Wilayahnya, Dikantor Kota/Kabupaten untuk melakukan identifikasi dan dalam waktu tertentu membentuk Tim Penilai dalam rangka menertibkan tanah-tanah terlantar. Pekerjaan melakukan identifikasi bukanlah pekerjaan yang mudah karena memerlukan kejelasan konsep dan kriteria tanah terlantar.(Supriyanto 2010) Kemudian karena PP No 36 Tahun 1998 sudah tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dan dikatakan menurut Usep Setiawan Ketua KPA (Komite Pembaharuan Agraria) sudah tidak efektif di lapangan dan banyak yang

menyulitkan pada saat implementasinya sehingga perlu dilakukan penggantian maka pada era Reformasi terakhir pada tanggal 22 Januari telah dikeluarkan PP No 11 Tahun 2010. Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan peraturan pelaksanaannya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas maka tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui kriteria tanah yang diterlantarkan menurut Hukum Tanah Nasional.

Pembahasan Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, serta dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Demikian dinyatakan dalam Pasal 5 UUPA. Hukum adat dijadikan dasar dikarenakan hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia sehingga Hukum Adat mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan Hukum Agraria(Santoso 2006).Memperhatikan ketentuan pasal ini maka untuk itu perlu kiranya mengetahui batasan tanah terlantar menurut Hukum Adat.

Khusus untuk penertiban tanah terlantar dengan merujuk Pasal 27 huruf a angka 3, sesuai Pasal 34 huruf e, sesuai Pasal 40 huruf e UUPA. Kemudian Pasal 17 ayat (1) huruf e, Pasal 35 ayat (1) huruf e, Pasal 55 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah (yang selanjutnya disebut PP) hak atas tanah hapus karena diterlantarkan. Di Indonesia sendiri banyak perseorangan dan/atau badan hukum yang masih banyak yang tidak menggunakan pemberian hak atas tanahnya dari Negara dengan sebagaimana mestinya.(Yunior 2019)

Tanah Terlantar Ditinjau Dari Peraturan Tanah Nasional Pemberian hak-hak atas tanah sebagaimana tersebut di atas, diberikan kepada perorangan/individu atau badan hukum oleh negara untuk diusahakan, dikelola dan dipergunakan dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, merupakan suatu kebijakan di bidang pertanahan yang harus dikerjakan dengan sebaik-baiknya. Dengan kata lain, dalam pemberian hak itu ada maksud tidak dibenarkan menelantarkan tanah.(Suhariningsih 2009) Dalam hubungannya, Hukum Adat dan Hukum Tanah Nasional dimana yang tertulis norma-norma yang belum lengkap, itulah norma-norma hukum adat yang menjadi pelengkap. Dalam Pasal 5 UUPA menjelaskan bahwa: "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan

atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUD 1945 ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsure-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Hukum adat dijadikan dasar dikarenakan hukum tersebut dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia sehingga hukum adat mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan hukum agraria.(Santoso 2006) Dengan memperhatikan penjelasan dalam Pasal 5 UUPA untuk itu perlu kiranya mengetahui pengertian tanah terlantar dari sudut pandang hukum adat dan hukum agama. Dari sudut pandang Hukum Adat sebidang tanah dapat disebut sebagai tanah terlantar apabila:

1. Tanah (sawah, tegalan, ladang) yang sudah pernah dibuka, dengan cirri-ciri:
 - a. Satu kali panen
 - b. Belum lama dibuka kemudian ditinggalkan
 - c. Menjadi semak belukar
 - d. Batas-batas tanah garapan tidak jelas lagi
 - e. Jangka waktu: ditinggalkan 2 musim; 10-15 tahun; 3 tahun; beberapa waktu
2. Ditinggalkan oleh pemilik; penggarapnya
3. Kembali kepada hak ulayatnya/masyarakat adat (beberapa)
4. Tanah kembali tanpa pemilik.(Suhariningsih 2009)

Jadi tanah terlantar menurut hukum adat dapat dirumuskan sebagai tanah sawah atau ladang yang ditinggalkan oleh pemilik atau penggarapnya dalam beberapa waktu tertentu (3-15 Tahun) sampai tanah sawah atau ladang itu menjadi semak belukar kembali, maka tanah kembali pada hak ulayat.(Suhariningsih 2009) Jadi menurut Hukum Adat, “tanah terlantar”, lebih produktif dan tidak bertuan (ditinggal oleh pemegang haknya). Hanya secara yuridis tidak jelas kedudukannya. Karena tidak disebutkan siapa yang berwenang menetapkan suatu atau sebidang tanah adalah terlantar.

Apabila memperhatikan kesimpulan berdasar pendapat para peneliti maka dinyatakan “kembali kepada hak ulayat atau masyarakat adat”. Biasanya yang berhak menyatakan tanah terlantar adalah ketua masyarakat adatnya.(Suhariningsih 2009) Dari pengertian tanah terlantar menurut sudut pandang Hukum Adat bisa ditarik secara garis besar bahwa untuk mengukur apakah tanahnya sudah dapat dikatakan diterlantarkan atau kah belum adalah dengan melihat secara konkrit apakah tanah tersebut dalam faktanya sudah dibuka tapi tidak didayagunakan dan ditinggalkan oleh pemiliknya atau penggarapnya.

Sejak UUPA dibuat dan diundangkan sudah disebutkan dan dijelaskan mengenai tanah yang diterlantarkan dalam Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34

huruf e, Pasal 40 huruf e UUPA hak atas tanahnya hapus karena diterlantarkan. Kemudian diatur juga dalam Pasal 17 ayat (1) huruf e, Pasal 35 ayat (1) huruf e, Pasal 55 ayat (1) huruf e dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (yang selanjutnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia disebut PP), hak atas tanahnya hapus karena diterlantarkan.

Adapun pengertian tanah terlantar adalah tanah yang tidak digunakan atau diusahakan sesuai dengan sifat, tujuan, dan keadaannya. Kemudian diterbitkannya PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang telah dicabut oleh PP No. 11 Tahun 2010 dan terbaru PP No. 11 Tahun 2010 dicabut oleh PP No. 20 Tahun 2021, dijelaskan dalam Pasal 1 angka (5) bahwa: "Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku". Dan dalam kebutuhannya PP No. 11 Tahun 2010 ini digantikan dengan PP No. 20 Tahun 2021 karena dianggap kurang jelas dalam pengaturannya, dalam PP No. 20 Tahun 2021 menjelaskan pengertian tanah terlantar sebagaimana produk hukum lainnya dapat dilihat dalam Pasal 2, yang menentukan: 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. Dalam praktiknya PP No. 11 Tahun 2010 ini ditinjau oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar (yang selanjutnya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia disebut Perka BPN), yang dalam penjelasannya memiliki pembagian pengertian dari tanah yang terindikasi terlantar dan tanah terlantar.

Pasal 1 angka (5) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 menjelaskan mengenai pengertian tanah terindikasi 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. Sedangkan tanah terlantar sendiri sesuai Pasal 1 angka (6) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 menjelaskan tanah terlantar adalah: Tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Dan Perka BPN No. 4

Tahun 2010 ini mendapat sedikit perubahan dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 15, dan Pasal 22, yang dimasukkan dalam Perka BPN No. 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dan terakhir diundangkannya PP No. 20 Tahun 2021.

Kriteria Tanah Terlantar, bahwa berdasarkan Penjelasan Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010 menyatakan bahwa Tanah yang sudah HM, HGU, HGB, Hak Pakai, atau HPL dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanahnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya. Demikian pula tanah yang ada dasar penguasaannya dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanahnya tidak dimohon hak, tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan atau ketentuan yang ditetapkan dalam izin lokasi, surat keputusan pemberian hak, surat keputusan pelepasan kawasan hutan, dan/atau dalam izin/keputusan/surat lainnya dari pejabat yang berwenang. Selain itu, yang dimaksud dengan “sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya” dalam ketentuan ini adalah karena Pemegang Hak perseorangan dimaksud tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Dengan ketentuan bahwa hak-hak tersebut tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan sesuai keadaannya, sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar:

1. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek)
2. Adanya tanah hak yang diusahakan/atau tidak (obyek)
3. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga
4. Adanya jangka waktu tertentu di mana tanah menjadi tidak produktif
5. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah
6. Status tanah kembali kepada hak ulayat atau kepada negara. (Suhariningsih 2009)

Jadi pada dasarnya tanah terlantar yang dimaksud adalah tanah negara yang ada hak penggunaannya tetapi tidak dimanfaatkan oleh pemegang haknya. Berdasarkan pengertian tersebut maka kriteria untuk menentukan tanah dikualisir sebagai telah diterlantarkan menurut PP No 11 Tahun 2010 adalah:

1. Obyek tanah terlantar meliputi hak atas tanah, HPL dan tanah yang mempunyai dasar penguasaan atas tanah;
2. Tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan;
3. Yang sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan pemberian haknya

atau dasar penguasaannya;

4. Tidak termasuk tanah terlantar adalah:

- a. Tanah Hak Milik atau HGB atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
- b. Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.(Supriyanto 2010)

Hak atas tanah secara yuridis kembali pada hak ulayatnya. Jadi unsur tanah disebut terlantar menurut Hukum Adat :

1. Penggarap pernah membuka tanah ulayat;
 2. Penggarap mengerjakan/menggarap sampai 1 kali atau 2 kali panen;
 3. Penggarap meninggalkan dalam waktu tertentu sehingga menjadi hutan kembali;
 4. Tanah kembali menjadi milik masyarakat hukum adat.(Supriyanto 2010)
- Jadi tanah terlantar menurut pendapat hakim merujuk pada ketentuan tanah terlantar menurut Hukum Adat dengan ciri-ciri:

1. Keadaan fisik tanah yang pernah dibuka, kemudian dibiarkan tidak terawat oleh pemiliknya sehingga menjadi oro-oro atau ditumbuhi alang-alang. Apalagi jika didukung oleh kenyataan tanah tersebut dikelilingi oleh tanah-tanah yang ditanami kepunyaan teman-teman pemegang hak.
2. Untuk kasus tersebut orang yang mengerjakan tanah dengan tanpa ijin pemilik tanah bukan berarti hendak menimbulkan hak baru tetapi sematamata agar tanah tersebut produktif untuk memenuhi kebutuhan hidupnya bersama-sama keluarganya.
3. Jadi jika terjadi tanah terlantar, harus diikuti tindakan pemberdayaan agar bermanfaat bagi masyarakat, sehingga tidak ada lagi tanah terlantar.(Suhariningsih 2009)

Berdasarkan karakter terlantarnya, sebidang tanah dapat disebut sebagai tanah terlantar apabila: (Suhariningsih 2009)

1. Tanah (sawah, tegalan, lading) yang sudah pernah dibuka dengan ciri-ciri:
 - a. Satu kali panen.
 - b. Belum lama dibuka kemudian ditinggalkan.
 - c. Menjadi semak belukar.
 - d. Batas-batas tanah garapan tidak jelas lagi.
 - e. Jangka waktu ditinggalkan dua musim: 10-15 tahun ; 3 tahun ; beberapa waktu.
2. Ditinggalkan oleh pemiliknya, penggarapnya.
3. Kembali kepada hak ulayatnya/masyarakat adat.

4. Tanah kembali tanpa pemilik.

Dengan mengetahui unsur-unsur hakikat terjadinya tanah terlantar maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah adalah terlantar dengan cara keembali menjelaskan dengan melakukan penafsiranpenafsiran terhadap unsur yang ada, dengan fokus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah. Sehingga apabila dan kondisi fisik tampak tanah tidak terawat atau tidak terpelihara itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Dengan demikian kriteria tanah terlantar adalah:

- 1) Harus ada pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek).
- 2) Harus ada tanah hak (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan lainlain) yang tidak terpelihara dengan baik sehingga kualitas kesuburan tanahnya menurun.
- 3) Harus ada jangka waktu tertentu.
- 4) Harus ada perbuatan yang dengan sengaja tidak menggunakan Tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

Berdasarkan tanah terlantar yang diatur dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA yang menyatakan: Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dan pada haknya, maka kriteria tanah terlantar dalam UUPA kurang jelas atau masih kabur karena hanya ditentukan subyek hak/pemegang hak atas tanah obyek hak (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan), dan ada perbuatan yang mengakibatkan tanah menjadi terlantar, sedangkan jangka waktunya tidak ditentukan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 kriteria tanah terlantar diatur dalam Bab III, yang dibagi menjadi tiga bagian: Bagian Kesatu mengenai tanah Hak Milik Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai meliputi:

Pasal 3 yang menyatakan bahwa: “Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.”

Pasal 4 yang menyatakan bahwa: “Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut”.

Pasal 5 yang menyatakan bahwa:

(1) Tanah Hak Guna Usaha tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

(2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Pasal 6 menyatakan bahwa:

(1) Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang.

(2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Bagian Kedua mengenai Tanah Hak Pengelolaan, meliputi:
Pasal 7 yang menyatakan bahwa:

(1) Tanah Hak Pengelolaan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut.

(2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Bagian Ketiga Tanah Yang Belum Dimohon Hak meliputi:

Pasal 8 yang menyatakan bahwa:

(1) Tanah yang sudah diperoleh penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut oleh pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tidak dimohon haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

(2) Jika hanya sebagian dari bidang tanah yang sudah diperoleh dan dikuasai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang memenuhi kriteria tanah terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 rumusan kriteria tanah terlantar masih kabur karena dalam peraturan tersebut tidak ditentukan

jangka waktu tanah dinyatakan sebagai tanah terlantar. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut ditentukan subyek/pemegang hak atas tanah, obyek hak (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Hak Pakai, Hak Pengelolaan), adanya perbuatan yang dapat mengakibatkan tanah menjadi terlantar.

Dalam Penjelasan Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2010 ditentukan tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadanya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Kemudian dalam Pasal 6 PP No. 11 Tahun 2010 dinyatakan bahwa 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 dan pejabat yang berwenang.

PP No. 20 Tahun 2021 mengatur mengenai kriteria penetapan tanah terlantar tanah hak milik menjadi objek penertiban Tanah Terlantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara sehingga: a. dikuasai oleh masyarakat serta menjadi wilayah perkampungan; b. dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 (dua puluh) tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan Pemegang Hak; atau c. fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi, baik Pemegang Hak masih ada maupun sudah tidak ada. Tanah hak guna bangunan, hak pakai, dan Hak Pengelolaan menjadi objek penertiban Tanah Terlantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak. Tanah hak guna usaha menjadi objek penertiban Tanah Terlantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak. Tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah menjadi objek penertiban Tanah Terlantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Dasar Penguasaan Atas Tanah.

2.3. Penetapan Tanah Terlantar

Tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar tidak serta merta langsung di tetapkan menjadi tanah terlantar begitu saja. Tetapi juga harus memenuhi unsur-unsur yang mendasari terjadinya tanah terlantar atau yang

menjadi acuan atau pun tolak ukur dengan menggunakan interpretasi pada setiap Pasal-pasal dengan fokus pada peraturan perundangan yang ada. Jadi jika ada tanah yang secara fisik tanah tidak terawat tidak terpelihara belum tentu tanah tersebut bisa dikatakan sebagai tanah terlantar, harus ditelaah dari beberapa unsur-unsur yang ada. Berdasar pada Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, Pasal 40 huruf e UUPA, kemudian Pasal 17 ayat (1) huruf e, Pasal 35 ayat (1) huruf e, Pasal 55 ayat (1) huruf e PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah. Bahwa kriteria tanah terlantar sesuai dengan peraturan perundangan yang ada, harus memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Harus adanya hak atas tanah;
- 2) Harus adanya pemilik/pemegang hak atas tanah;
- 3) Harus adanya kesengajaan tidak menggunakan tanah sebagaimana pemberian penguasaan haknya;
- 4) Harus adanya perbuatan mengabaikan kewajibannya;
- 5) Harus adanya jangka waktu tertentu dimana pemegang hak mengabaikan kewajibannya. Tetapi terdapat pengecualian dalam Pasal 3 PP No. 20 Tahun 2021 , yang menjelaskan bahwa tidak termasuk obyek penertiban tanah terlantar sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 PP No. 20 Tahun 2021 adalah:
 - a. Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
 - b. Tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Dijabarkan dalam lampiran penjelasan Pasal 3 PP No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan sifat dan tujuan pemberian haknya” dalam ketentuan ini adalah karena Pemegang Hak perseorangan dimaksud tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Dan yang dimaksud dengan “tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya” dalam ketentuan ini adalah karena keterbatasan anggaran negara atau daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Namun secara interpretasi, di lampiran penjelasan tersebut menggunakan kata “tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan

keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya” tetapi bagaimana jika memang “dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya” dan memenuhi kriteria tanah sebagai tanah terlantar. Pemegang hak perseorangan dan/ atau badan hukum tidak mendayagunakan tanahnya sesuai dengan keadaannya yang mampu dari segi ekonomi, dari kesuburan tanah, dari letak strategis tanah, kemudian dari sifat tanahnya yang memiliki nilai ekonomis dan/atau tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya, seperti mengajukan permohonan hak atas tanah tertentu untuk pembangunan perumahan rakyat malah nyatanya untuk pembangunan hotel.

Hal sebagaimana di atas dapat ditarik secara garis besar bahwa unsure-unsur tanah bisa ditetapkan sebagai tanah terlantar tidak hanya saja ditinjau dari harus adanya hak atas tanah, harus adanya pemilik/pemegang hak atas tanah, harus adanya kesengajaan tidak menggunakan tanah sebagaimana pemberian penguasaan haknya, harus adanya perbuatan mengabaikan kewajibannya, harus adanya jangka waktu tertentu, tetapi juga harus ditinjau dari 3 (tiga) unsur diatas, keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dapat memenuhi kriteria tanah sebagai tanah terlantar. Dan dalam penjelasan Pasal 1 angka (5) dan angka (6), bahwa tidak serta merta tanah langsung dikualifikasikan sebagai tanah terlantar, karena dalam Pasal tersebut menjelaskan ada tanah yang terindikasi terlantar dan tanah terlantar, tanah diindikasikan terlantar merupakan salah satu hasil tahapan prosedur penetapan tanah terlantar.

Penetapan suatu tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar untuk ditetapkan menjadi Tanah Terlantar dilakukan melalui 4 tahapan sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, yang meliputi:

- 1) Tahap 1: Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar. Pada tahap ini Kepala Kantor Wilayah BPN akan melakukan inventarisasi tanah terhadap tanah yang terindikasi sebagai tanah terlantar, dimana inventarisasi tersebut dilakukan berdasarkan informasi mengenai adanya tanah terlantar yang dapat diperoleh dari beberapa sumber yang berdasar pada ketentuan Pasal 4 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, yaitu:
 - a. Hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan;
 - b. Laporan dinas/instansi lainnya;
 - c. Laporan tertulis dari masyarakat, dan
 - d. Laporan tertulis dari pemegang hak.

Inventarisasi tanah yang terindikasi sebagai tanah terlantar tersebut dilaksanakan melalui 3 tahapan kegiatan, yang berdasar pada ketentuan Pasal 6 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, yaitu:

- a) Pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar, dimana

dalam tahap ini Kantor Wilayah BPN akan mengumpulkan data-data tekstual atas tanah yang diindikasikan terlantar yaitu meliputi nama dan alamat pemegang hak, tanggal pemberian hak, letak dan luas tanah, penggunaan tanah, luas tanah yang diindikasikan terlantar serta berakhirnya sertifikat tanah. Selain itu juga akan dikumpulkan data yang bersifat spasial yaitu berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah yang terindikasikan tanah terlantar;

- b) Pengelompokan data tanah yang terindikasikan terlantar, pada tahap ini Kepala Kantor Pertanahan Wilayah akan mengelompokkan data tanah yang diindikasikan sebagai tanah terlantar yang didapatkan tersebut berdasarkan wilayah kabupaten/kota dan jenis hak/dasar penguasaannya;
 - c) Pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah terindikasikan terlantar, setelah data dikelompokkan maka data-data hasil inventarisasi tanah terindikasikan terlantar tersebut akan tertib administrasikan untuk keperluan pelaporan, Bahan analisis dan penentuan tindakan selanjutnya.
- 2) Tahap 2: Identifikasi dan penelitian tanah terindikasikan terlantar. Setelah melalui inventarisasi dan mendapatkan data-data tanah yang terindikasikan sebagai tanah terlantar, maka akan ditindaklanjuti dengan identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan. Pada tahap ini, Kepala Kantor Wilayah BPN akan menganalisis hasil inventarisasi tersebut di atas untuk menyusun dan menetapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah terindikasikan terlantar.

Untuk menetapkan target yang bersangkutan, Kepala Kantor Wilayah akan menyiapkan data dan informasi tanah terindikasikan terlantar yang berdasar pada ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Perka BPN No. 4 Tahun 2010. Kegiatan penyiapan data dan informasi tersebut meliputi beberapa kegiatan menurut ketentuan Pasal 8 Ayat (2) Perka BPN No. 4 Tahun 2010, yaitu:

- a) Verifikasi data fisik dan data yuridis meliputi jenis hak dan letak tanah;
- 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, 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;
- d) Melaksanakan pemeriksaan fisik berupa letak batas, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi yang ada;
- e) Melaksanakan plotting letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik;

- f) Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar antara lain menyangkut permasalahan-permasalahan penyebab terjadinya tanah terlantar, kesesuaian dengan hak yang diberikan, dan kesesuaian tata ruang;
- g) Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian;

Terkait penelitian untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar diawali dengan Inventarisasi, Identifikasi, dan Penelitian dilakukan terhitung mulai 3 tahun sejak diterbitkan HAT atau sejak berakhirnya DPAT. Peringatan tersebut ditetapkan untuk peringatan pertama selama 1 bulan, peringatan kedua selama 1 bulan, peringatan ketiga selama 1 bulan.

Apabila tanah yang diterlantarkan $> 25\%$ dan $< 100\%$ mengakibatkan hapusnya HAT secara keseluruhan dan kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan melalui prosedur pengajuan permohonan HAT. Tanah yang diterlantarkan $\leq 25\%$ mengakibatkan hapusnya HAT padabagian yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang Hak mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah. Pendayagunaan melalui: Reforma Agraria, Program Strategis Negara, Cadangan Negara Lainnya.

Namun setelah diundangkannya UU Cipta Kerja, Inventarisasi, Identifikasi, dan Penelitian dilakukan terhitung paling cepat 2 tahun sejak diterbitkannya HAT/DPAT, yang berarti ada suatu evisien waktu selama 1 (satu) tahun. Peringatan pertama (90 hari kalender), Peringatan kedua (45 hari kalender), Peringatan ketiga (30 hari kalender). Sebagian tanah yang diterlantarkan mengakibatkan hapusnya HAT pada bagian yang diterlantarkan namun tidak mengakibatkan hapusnya HAT pada bagian tanah yang tidak diterlantarkan, terkait Pendayagunaan tanah terlantar melalui: Reforma Agraria, Proyek Strategis Nasional, BankTanah, Cadangan Negara Lainnya.

Proses pelaksanaan kegiatan penyiapan data dan informasi di atas akan diberitahukan secara tertulis kepada pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan alamat dan domisilinya (Pasal 8 ayat (3) Perka BPN No. 4 Tahun 2010). Setelah data hasil identifikasi dan penelitian di atas dinilai cukup sebagai bahan pengambilan keputusan upaya penertiban, maka Kepala Kantor Wilayah akan membentuk Panitia C yang terdiri dari unsur Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan Instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan. (Pasal 9 Perka BPN No. 4 Tahun 2010) Panitia C ini pada dasarnya adalah pihak yang akan secara langsung berkomunikasi dengan pemegang hak untuk meneliti apakah tanahnya tersebut dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Obyek yang ditetapkan sebagai tanah terlantar. Obyek kawasan terlantar di antaranya kawasan industri, kawasan pertambangan, kawasan perkebunan,

kawasan pariwisata dan Kawasan lain yang pengusahaannya didasarkan pada Izin, Konsesi atau Perizinan Berusaha. Sedangkan obyek tanah terlantar, dibedakan antara obyek tanah terlantar dari tanah dan milik dan tanah hak guna bangunan, tanah hak pengelolaan, tanah hak guna usaha, tanah hak pakai dan tanah-tanah yang diperoleh atas dasar penguasaan.

Obyek tanah terlantar berasal dari tanah hak milik meliputi tanah yang sengaja tidak dipergunakan/tidak dimanfaatkan/tidak dipelihara, sehingga: a. dikuasai oleh masyarakat & menjadi wilayah perkampungan; b. dikuasai oleh pihak lain secara terus menerus selama 20 tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan Pemegang Hak; atau c. fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi.

Obyek tanah terlantar berasal dari tanah hak guna bangunan, terhadap tanah yang sengaja tidak diusahakan/tidak digunakan/tidak dimanfaatkan/ tidak dipelihara paling cepat 2 tahun sejak penerbitan haknya.

Obyek tanah terlantar berasal dari hak guna usaha yakni tanah yang sengaja tidak diusahakan/tidak digunakan/tidak dimanfaatkan paling cepat 2 tahun sejak penerbitan haknya.

Obyek tanah terlantar berasal dari tanah hak pengelolaan yakni tanah yang sengaja tidak diusahakan/tidak dipergunakan/tidak dimanfaatkan/tidak dipelihara paling cepat 2 tahun sejak penerbitan haknya.

Obyek tanah terlantar berasal dari tanah hak pakai yakni tanah yang dengan sengaja tidak diusahakan/tidak digunakan/tidak dimanfaatkan/tidak dipelihara paling cepat 2 tahun sejak penerbitan haknya.

Obyek tanah terlantar berasal dari tanah yang diperoleh tanah yang diperoleh atas dasar penguasaan.

Tanah-tanah tersebut memang sengaja diterlantarkan, maksud dari "sengaja" adalah apabila Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang dapat secara *defacto* tidak mengusahakan/tidak mempergunakan/ tidak memanfaatkan/tidak memelihara tanah yang dimiliki/dikuasai sesuai dengan keputusan pemberian hak atau rencana perusahaan/ penggunaan/ pemanfaatan tanah, sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 6 dan 7 PP No. 11 Tahun 2010.

Pemegang hak yang tidak memelihara tanah yang dikuasai, bertentangan dengan ketentuan Pasal 15 UUPA bahwa : Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta menjegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memerhatikan pihak yang ekonomis lemah. Memang seharusnya tanah dipelihara agar baik agar bertambah subur dan di cegah kerusakannya. Kesuburan tanah mudah berkurang dan tanahpun mudah menjadi rusak jika pengunaannya 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. Oleh karena itu ketentuan Pasal 15 tersebut di sertai pula suatu sanksi pidana. Menurut Pasal 52 ayat 1 barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 15 itu pidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/ atau denda setinggi-tingginya Rp 10.000,-. Soal ini bersangkutan dengan apa yang disebut masalah "land utilization" dan "soil conservation" tidak hanya bertujuan mencegah terjadinya kerusakan dalam penggunaannya tetapi juga dimana mungkin memperbaiki sumber-sumber alam yang rusak sebagai akibat penggunaan yang salah. Sumber-sumber alam itu ada yang "renewable" atau terbaharukan, tetapi sumber-sumber alam yang "non renewable" (bahan-bahan galian). Mengenai sumber-sumber alam yang "non renewable" konservasi eksploitasi secara teratur dan pencegahan pemborosan penggunaannya. Dari sudut strategi, konservasi "non renewable" (tidak terbaharukan) resources merupakan penanggulangan eksploitasi endapan-endapan sebagai cadangan di waktu perang. (Harsono 2007) Selanjutnya ketentuan mengenai tanah terlantar dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA dengan redaksi yang sama dinyatakan bahwa Hak Milik, HGU dan HGB dapat hapus karena diterlantarkan. Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya (Penjelasan Pasal 27 UUPA). Dengan demikian hapusnya hak-hak tersebut karena hukum yaitu tidak dipenuhinya suatu kewajiban atau dilanggarnya suatu larangan. Dalam hal penelantaran tanah ini maka tampak adanya kesengajaan dari pemegang hak/subyek hak tidak menggunakan sesuai dengan tujuan dan sifat daripada haknya. Melihat rumusan tanah terlantar dalam UUPA yang masih begitu abstrak dan juga mengingat UUPA adalah merupakan undang-undang pokok serta mencermati fenomena yang terjadi akan banyaknya tanah-tanah yang terlantar maka tentu saja diperlukan peraturan yang bersifat operasional. Untuk itu pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah No 36 Tahun 1998 dinyatakan bahwa Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan hal ini sebetulnya juga telah ditentukan dalam UUPA Pasal 27, 34 dan 40 UUPA yaitu bahwa Hak Milik, HGU, HGB dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar dan jatuh menjadi tanah negara apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

2.4. Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Dalam Perspektif Kewenangan

Memperhatikan ketentuan di atas maka dapat disimpulkan bahwa tanah terlantar terjadi karena ada faktor kesengajaan (kata “diterlantarkan” awalan di dan akhiran kan) dari pemegang hak atas tanah (Hak Milik, HGU, HGB ataupun Hak Pakai) atau pemegang Hak Pengelolaan atau hak-hak lain yang terbatas yang diberikan Pemerintah tidak menggunakan atau berbuat sesuatu terhadap tanah yang bersangkutan. Hal ini kemudian dipertegas lagi dengan ketentuan Pasal 3 s/d Pasal 8 Peraturan Pemerintah No 36 Tahun 1998. Pasal 3 menentukan Tanah Hak Milik, HGU, HGB atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya, tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Pasal 4 menentukan bahwa Tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut.

Pasal 5 menentukan bahwa Tanah HGU tidak dipergunakan sesuai keadaan atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 6 menentukan bahwa Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh instansi yang Berwenang. Pasal 7 menyatakan: Tanah Hak Pengelolaan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut. Dari bunyi ketentuan pasal-pasal tersebut maka menurut PP No 36 Tahun 1998 maka kriteria tanah dengan status Hak Milik, HGU, HGB, Hak pakai dan Hak Pengelolaan adalah:

1. Apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifatnya;

2. Apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan tujuan pemberian haknya;
3. Tanah tersebut tidak dipelihara dengan baik;
4. Khusus untuk tanah Hak Pengelolaan, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang hak pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut.

Pada dasarnya tanah terlantar yang dimaksud adalah tanah negara yang ada hak penggunaannya, tapi tidak dimanfaatkan. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah terlantar terjadi apabila pemegang atau yang menguasai hak atas tanah atau pemegang hak pengelolaan tidak melakukan aktivitas terhadap tanah tersebut. (Harsono 2007) Kemudian hal yang masih belum jelas dari ketentuan pasal-pasal tersebut adalah mengenai perumusan apa yang dimaksud dengan tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifatnya ataupun tanah tidak dipergunakan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Menyadari hal ini dan juga yang lebih penting lagi karena Pemerintah kesulitan menertibkan tanah terlantar karena PP No 36 Tahun 1998 tidak efektif di lapangan dan sulit dalam implementasinya. Salah satu akibatnya, niat pemerintah untuk mulai menjalankan reforma agraria menjadi terkendala, salah satunya karena objek tanah yang dapat didistribusikan bagi kepentingan rakyat miskin, penguasaannya masih berada di berbagai pihak yang melantarkan tanah. Pendek kata, keberadaan tanah terlantar dalam skala yang luas menjadi ganjalan penting bagi guliran reforma agraria. Menurut kalangan pecinta pembaruan agraria, PP yang terdahulu (PP 36/1998) tidak cukup kuat menertibkan tanah terlantar yang ada. Bahkan disinyalir sebagai peraturan yang melindungi tanah terlantar tidak bisa ditertibkan.

Pemegang hak yang tidak memelihara tanah miliknya, dan jika tanah-tanah yang terindikasi terlantar tersebut, diinventarisasi. Inventarisasi kawasan terlantar sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 9 sampai dengan Pasal 11 PP No. 11 Tahun 2010 dan inventarisasi tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 15 PP No. 11 Tahun 2010.

Tugas-tugas Panitia C sendiri diatur dengan jelas dalam Pasal 11 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 dan Perka BPN No. 9 Tahun 2011.

Terhadap hasil penelitian yang dilakukan oleh Panitia C akan dilaporkan pada Kepala Kantor Wilayah BPN setempat sesuai Pasal 13 Perka BPN No. 4 Tahun 2010. 3) Tahap 3: Peringatan terhadap pemegang hak. Jika berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian di atas ditemukan atau terbukti adanya tanah yang diterlantarkan, maka Kepala Kantor Wilayah akan memberitahukan kepada pemegang hak atas tanah tersebut dan sekaligus memberikan peringatan.

Adapun peringatan tersebut terdiri dari 3 Tahapan Peringatan yaitu

meliputi:

- a) Peringatan Pertama Sesuai Pasal 14 ayat (1) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 bahwa Kepala Kantor Wilayah akan segera mengirimkan peringatan pertama, selanjutnya pada Pasal 14 ayat (2) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 yang memuat agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan surat peringatan tersebut, pemegang hak harus mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya. Lalu berdasarkan Lampiran 6 Perka BPN No. 4 Tahun 2010, pemegang hak juga berkewajiban menyampaikan laporan berkala setiap 2 (dua) minggu kepada Kepala Kantor Wilayah Pertanahan setempat.
- b) Peringatan Kedua Sesuai Pasal 14 ayat (4) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 apabila dalam jangka waktu 1 (satu) bulan si pemegang hak belum juga mengusahakan/ menggunakan/ memanfaatkan tanah tersebut dan/atau melakukan hal-hal konkret lainnya sebagaimana ditentukan dalam surat Peringatan Pertama maka Kepala Kantor Pertanahan Wilayah akan mengirimkan Surat Peringatan Kedua setelah berakhirnya jangka waktu surat Peringatan Pertama. Berdasarkan Lampiran 7 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 isi peringatan ini sama dengan Peringatan Pertama, jika tidak mengindahkannya lagi maka akan diberikan.
- c) Peringatan Ketiga. Peringatan Ketiga Sesuai Pasal 14 ayat (5) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa apabila pemegang hak tidak juga melaksanakan peringatan kedua tersebut dalam jangka 1 (satu) bulan, setelah lewatnya Peringatan Kedua, Kepala Kantor Wilayah akan memberikan Peringatan Tertulis Ketiga yang merupakan peringatan terakhir kepada pemegang hak setelah jangka waktu surat Peringatan Kedua berakhir. Berdasar juga pada Lampiran 3 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 dan Pasal 15 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 Jo Perka BPN No. 9 Tahun 2011 isi peringatan memuat antara lain:
 1. Kewajiban mendayagunakan tanah, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan telah mngusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya;
 2. Sanksi, apabila tidak mengindahkan dan tidak melaksanakan Peringatan Ketiga ini akan dijatuhkan sanksi dimana tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar, yang sekaligus memuat hapusnya hak, putusnya hubungan hukum, dan penegasan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara;
 3. Kewajiban pelaporan perkembangan, pemegang hak wajib menyampaikan laporan berkala setiap 2 (dua) minggu kepada Kepala Kantor Wilayah

mengenai perkembangan pendayagunaan tanah tersebut.

4. Selanjutnya pada Pasal 16 ayat (2) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa pada masing-masing peringatan, Kepala Kantor Wilayah akan melaksanakan pemantauan dan evaluasi lapangan terhadap laporan pemegang hak pada akhir masa setiap peringatan, yang akan menjadi dasar pertimbangan untuk melakukan tindakan selanjutnya.

Tahap 4: Penetapan tanah terlantar. Sesuai Pasal 17 ayat (1) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa apabila dalam hal setelah diberikan peringatan ketiga namun ternyata pemegang hak tidak mematuhi, maka Kepala Kantor Wilayah akan mengusulkan kepada Kepala BPN Pusat agar tanah yang bersangkutan ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Dijelaskan juga lebih rinci dalam Pasal 17 ayat (2) kriteria tidak mematuhi tersebut harus memenuhi kondisi sebagaimana berikut:

1. Tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
2. Masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
3. Masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah;
4. Tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
5. Penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah; atau
6. Belum mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan tanah.

Berdasar pada Pasal 18 ayat (2) Perka BPN No. 4 Tahun 2010 apabila kondisi tersebut terpenuhi, maka tanah tersebut akan diusulkan sebagai tanah terlantar kepada Kepala BPN Pusat dan untuk sementara dinyatakan dalam keadaan Status Quo sejak tanggal pengusulan sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar oleh BPN Pusat. Dan terhadap tanah yang berstatus quo tersebut, maka terhadapnya tidak dapat dilakukan perbuatan hukum. Selanjutnya sesuai Pasal 19 Perka BPN No. 4 Tahun 2010 Kepala BPN Pusat akan menetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar yang isinya memuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukumnya, dan sekaligus menegaskan bahwa tanah dimaksud dikuasai langsung oleh negara.

2.5. Penetapan Hak Tanah Terlantar Dalam Perspektif Kepastian Hukum

Uraian dalam bentuk dasar peraturan perundang-undangan sebagaimana

tersebut di atas tidak lepas dari bunyi ketentuan Pasal 181 UU Cipta Kerja, bahwa 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, sehingga masih memungkinkan digunakan sebagai dasar pengaturan terkait tanah terlantar.

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) Harmonisasi dan sinkronisasi ini diharapkan dalam penetapan dan pendayagunaan tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar tidak terjadi cacat hukum atau ada suatu jaminan kepastian hukum.

Tanah yang terindikasi terlantar sebagaimana diatur dalam PP No. 20 Tahun 2021, bahwa diinventarisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan. Tanah terindikasi terlantar" adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoreh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara yang belum dilakukan penertiban. Inventarisasi dilangsungkan paling cepat 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Hak Atas Tanah, Hak pengelolaan, atau Dasar Penguasaan Atas Tanah, didasrkan atas laporan atau informasi yang bersumber dari Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah; hasil pemantauan dan evaluasi Hak Atas Tanah dan Dasar Penguasaan Atas Tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah, dan Kementerian; kementerian/lembaga; pemerintah daerah; dan/atau masyarakat, sebagaimana Pasal 11 PP No. 20 Tahun 2021.

Hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilampiri dengan data tekstual dan data spasial. Hasil pelaksanaan inventarisasi tanah terindikasi terlantar diproses menjadi data tanah terindikasi terlantar sebagaimana Pasal 12

PP No. 20 Tahun 2021. Bidang tanah berdasarkan hasil inventarisasi terindikasi diterlantarkan, hasil inventarisasi diserahkan kepada Menteri menurut Pasal 1 angka 18 PP No. 20 Tahun 2021 adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Menteri menyelenggarakan pengadministrasian dan pemeliharaan data tanah terindikasi terlantar dalam suatu basis data untuk keperluan pelaporan, bahan analisis, dan penentuan tindakan selanjutnya, sebagaimana Pasal 13 PP No. 20 Tahun 2021.

Bidang tanah yang terindikasi terlantar ditertipkan, bahwa penertiban Tanah Terlantar ditindaklanjuti dengan penertiban Tanah Terlantar. Penertiban Tanah Terlantar dilakukan melalui tahapan evaluasi Tanah Terlantar; peringatan Tanah Terlantar; dan penetapan Tanah Terlantar, sebagaimana Pasal 22 PP No. 20 Tahun 2021.

Berdasarkan laporan penertiban tanah yang terindikasi terlantar, kemudian dievaluasi bertujuan untuk memastikan Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah yang dimiliki atau dikuasai. Evaluasi Tanah Terlantar dilaksanakan oleh panitia yang dibentuk dan ditetapkan oleh kepala Kantor Wilayah. Evaluasi Tanah Terlantar paling sedikit meliputi pemeriksaan terhadap dokumen Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, atau Dasar Penguasaan Atas Tanah; pemeriksaan terhadap rencana perusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah; pemeriksaan terhadap perusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah secara faktual; dan pemberitahuan kepada Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/ atau memelihara tanah yang dimiliki atau dikuasai. Evaluasi dilaksanakan dalam jangka waktu 180 (seratus delapan puluh) hari kalender. Dalam hal berdasarkan hasil evaluasi diketahui Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah sengaja tidak mengusahakan, tidak mempergunakan, tidak memanfaatkan, dan/atau tidak memelihara tanah yang dimiliki atau dikuasai, kepala Kantor Wilayah menyampaikan pemberitahuan kepada Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/ atau memelihara tanah yang dimiliki atau dikuasai dalam jangka waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari kalender sejak tanggal diterbitkannya pemberitahuan. Dalam hal jangka waktu berakhir dan Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tetap tidak mengusahakan, tidak mempergunakan, tidak memanfaatkan, dan/atau tidak

meneelihara tanah yang dimiliki atau dikuasai, maka dilakukan proses pemberian peringatan, sebagaimana Pasal 23 PP No. 20 Tahun 2021.

Apabila berdasarkan hasil evaluasi disimpulkan tidak terdapat tanah yang diterlantarkan dengan sengaja, kepala Kantor Wilayah mengusulkan penghapusan dari basis data tanah terindikasi terlantar kepada Menteri. Menteri menindaklanjuti usulan penghapusan dengan menghapusnya dari basis data tanah terindikasi terlantar, sebagaimana Pasal 24 PP No. 20 Tahun 2021.

Bilamana berdasarkan hasil evaluasi disimpulkan terdapat Tanah Terlantar, kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah dan pihak lain yang berkepentingan. Peringatan tertulis pertama berisi peringatan agar Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/ atau memelihara tanahnya dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak tanggal diterimanya surat peringatan pertama. Dalam hal Pemegang Hak, Pemegang Hak pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak melaksanakan peringatan tertulis pertama, kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kedua yang berisi peringatan agar Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/ atau memelihara tanahnya dalam jangka waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari kalender sejak tanggal diterimanya surat peringatan kedua. Dalam hal Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak melaksanakan peringatan tertulis kedua, kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertuiis ketiga yang berisi peringatan agar Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah mengusahakan, mernpergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanahnya dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender sejak tanggal diterimanya surat peringatan ketiga. Selain disampaikan kepada Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah, peringatan tertulis pertama, kedua, dan ketiga disampaikan juga kepada: a. Menteri; b. pemegang hak tanggungan, dalam hal tanah di bebani dengan hak tanggungan; dan c. Pimpinan Instansi yang mengelola barang milik negara daerah atau aset badan usaha milik negara/daerah, dalam hal tanah berstatus sebagai barang milik negara daerah atau aset badan usaha milik negara daerah. Terkait pihak lain yang berkepentingan antara lain pemegang hak tanggungan dan Pimpinan Instansi yang mengelola barang milik negara/daerah atau aset badan usaha milik

negara/daerah. Dalam surat peringatan pertama perlu disebutkan hal-hal yang secara konkret harus dilakukan oleh Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar penguasaan Atas Tanah tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan tertulis dimaksud. Dalam surat peringatan kedua, setelah memperhatikan kemajuan dari surat peringatan tertulis pertama, menyebutkan kembali hal-hal konkret yang harus dilakukan oleh Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan tertulis dimaksud. Dalam surat peringatan ketiga yang merupakan peringatan terakhir, setelah memperhatikan kemajuan dari surat peringatan tertulis kedua, menyebutkan hal-hal konkret yang harus dilakukan oleh Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan tertulis, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 25 PP No. 20 Tahun 2021 beserta penjelasannya.

Pimpinan Instansi yang dimaksud sebagaimana Pasal 1 angka 14 PP No. 20 Tahun 2021 pimpinan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota yang menerbitkan izin Konsesi/ Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai yang dimaksud pimpinan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota yang menerbitkan izin Konsesi/ Perizinan Berusaha.

Apabila alamat Pemegang Hak, pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak diketahui atau tidak sesuai, proses pemberitahuan dan peringatan dalam pelaksanaan penertiban Tanah Terlantar dilakukan dengan ketentuan untuk Pemegang Hak dan Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah perorangan, surat pemberitahuan dan peringatan diumumkan di kantor desa/kelurahan setempat dan situs web Kementerian; atau untuk Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, dan Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah badan hukum/instansi Pemerintah Pusat/pemerintah daerah/badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, surat pemberitahuan dan peringatan disampaikan ke alamat Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah

yang terdaftar pada sistem informasi badan hukum yang dikelola oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dan/atau situs web Kementerian, sebagaimana Pasal 26 PP No. 20 Tahun 2021.

Terkait mengabaikan peringatan, jika Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak melaksanakan peringatan tertulis ketiga, kepala Kantor Wilayah dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja mengusulkan penetapan Tanah Terlantar kepada Menteri, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 27 PP No. 20 Tahun 2021.

Terhadap bidang tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai Tanah Terlantar, tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas bidang tanah tersebut sampai dengan diterbitkannya Keputusan Menteri, sebagaimana Pasal 28 PP No. 20 Tahun 2021.

Penetapan Tanah Terlantar, bahwa Penetapan Tanah Terlantar dilakukan berdasarkan usulan penetapan Tanah bahwa dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Terlantar berupa tanah hak atau tanah Hak Pengelolaan dan merupakan keseluruhan hamparan, penetapan Tanah Terlantar memuat juga: hapusnya Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan; putusnya hubungan hukum; dan penegasan sebagai tanah negara bekas Tanah Terlantar yang dikuasai langsung oleh negara.

Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Terlantar berupa tanah hak atau tanah Hak Pengelolaan dan merupakan sebagian hamparan, penetapan Tanah Terlantar memuat juga: hapusnya Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan pada bagian yang diterlantarkan; putusnya hubungan hukum antara Pemegang Hak atau Pemegang Hak Pengelolaan dengan bagian tanah yang diterlantarkan; penegasan sebagai tanah negara bekas Tanah Terlantar yang dikuasai langsung oleh negara terhadap bagian tanah yang diterlantarkan; dan perintah untuk melakukan revisi luas Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan. Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Terlantar merupakan tanah yang telah diberikan Dasar Penguasaan Atas Tanah, penetapan Tanah Terlantar memuat juga pemutusan hubungan hukum antara pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah dan tanah yang dikuasai; dan penegasan sebagai tanah negara bekas Tanah Terlantar yang dikuasai langsung oleh negara. Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Terlantar berstatus sebagai barang milik negara/daerah atau aset badan usaha milik negara/daerah, penetapan Tanah Terlantar memuat juga rekomendasi kepada Pimpinan Instansi yang mengelola barang milik negara/daerah atau aset badan usaha milik negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah. Perbuatan hukum yang dimaksud

antara lain peralihan hak, pembebanan hak tanggungan, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah. Hapusnya Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan pada bagian yang diterlantarkan tidak mengakibatkan hapusnya Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan pada bagian tanah yang tidak diterlantarkan, sebagaimana Pasal 30 PP No. 20 Tahun 2021, beserta penjelasannya.

Terkait dengan revisi luas tanah, menjadi beban Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah. Dalam hal revisi luas belum dilaksanakan, Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak dapat melakukan perbuatan hukum lainnya terkait tanah tersebut. Apabila dalam jangka waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari kalender tidak dilaksanakan revisi luas oleh Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah, maka tanah yang tidak diterlantarkan dianggap sebagai satu kesatuan dengan tanah yang diterlantarkan dan menjadi Tanah Terlantar secara keseluruhan, sebagaimana Pasal 31 PP No. 20 Tahun 2021.

Tanah yang telah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar, dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender sejak penetapan, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah. Dalam hal bekas Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak memenuhi kewajiban, benda yang ada di atasnya menjadi aset yang diabaikan, sebagaimana Pasal 32 PP No. 20 Tahun 2021. Bidang tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlanjat, sebagaimana Pasal 33 PP No. 20 Tahun 2021 ditetapkan sebagai Tanah Terlantar dapat menjadi Aset Bank Tanah dan/atau TCUN.

Penelantaran tanah harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya. Pencegahan, penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan langkah dan prasyarat penting untuk menjalankan program-program pembangunan nasional, terutama di bidang agraria yang telah diamanatkan oleh UUD 1945, UUPA, serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Reforma Agraria atau "*Agrarian Reform*" adalah suatu penataan kembali (atau penataan ulang) susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (terutama tanah), untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunawisma, dan lain-lainnya), secara menyeluruh dan komprehensif (lengkap). (Goesniadhie 2006) Reforma Agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya atau tanah harus dikerjakan atau

diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Perlunya pelaksanaan Reforma Agraria tersebut antara lain untuk: pertama, menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil, mulai dari permasalahan hukumnya sampai dengan implementasi di lapangan. Kedua, menyusun peraturan perundang undangan yang berhubungan dengan pembaruan agraria (*Reforma Agraria*). Dan ketiga, mempermudah pemberian akses tanah (*Access Reform*) terhadap masyarakat kecil, khususnya petani. (Goesniadhie 2006) Terbitnya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menunjukkan komitmen pemerintah selanjutnya. Keputusan Presiden tersebut memerintahkan untuk segera melakukan inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T), sebagai basis data pendukung pelaksanaan *Land reform*. Reforma Agraria ini dilanjutkan dengan keluarnya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang menyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Peraturan Presiden tersebut memberikan tugas kepada BPN RI untuk menjalankan pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Arah kebijakan Reforma Agraria ini diimplementasikan dalam fungsi perluasan tugas BPN RI dan dijabarkan dalam 11 Agenda Kebijakan Prioritas BPN RI.

Inventarisasi kawasan terlantar, bahwa Inventarisasi dilaksanakan oleh Instansi berdasarkan informasi atau laporan yang bersumber dari 1. Pemegang Izin, Konsesi, atau Perizinan Berusaha, 2. Instansi, dan 3. Masyarakat. Sedangkan inventarisasi tanah terlantar bahwa Inventarisasi dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan berdasarkan informasi atau laporan yang bersumber dari 1. Hasil pemantauan dan evaluasi hak atas tanah dan dasar penguasaan atas tanah, 2. Kementerian/lembaga 3. Pemerintah daerah dan 4. Masyarakat. Dalam hal Instansi tidak melaksanakan inventarisasi dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya informasi atau laporan, inventarisasi kawasan terindikasi terlantar dapat dilakukan oleh Menteri ATR.

Karakteristik Reforma Agraria Secara konvensional pembangunan pedesaan (*rural development*) maupun pembangunan pertanian (*agricultural development*) dianggap sebagai bagian dari proses modernisasi. Secara kasar dapat dikatakan bahwa paradigma modernisasi bertumpu pada pandangan bahwa secara global, pembangunan itu terdiri dari empat proses, yaitu: 1. Penanaman modal untuk meningkatkan produktivitas. 2. Proses alih teknologi dari negara maju ke negara berkembang dalam rangka penerapan iptek bagi

kegiatan produksi dan jasa. 3. Proses munculnya negara-negara, dan organisasi-organisasi politik dan ekonomi yang berskala besar.

Proses urbanisasi. Atas dasar itu maka negara-negara berkembang dibangun melalui bantuan penanaman modal asing, agar berproses menjadi masyarakat modern seperti negara-negara yang telah dianggap maju. Jadi, negara-negara barat yang modern dipandang sebagai model. 20 Dalam rangka prakteknya, pembangunan atas dasar paradigma modernisasi menampilkan sejumlah ciri.

Untuk menyebut beberapa saja, ciri-ciri yang segera menonjol adalah sebagai berikut:

Pertumbuhan ekonomi adalah segala-galanya. Berapapun harganya, segala dana dan daya dikerahkan untuk itu. Tidak peduli, hasil pertumbuhan itu untuk siapa. Salah satu harga yang harus dibayar adalah: pemerintah yang otoriter dan represifpun di tolerir demi stabilitas, karena stabilitas adalah sarana utama bagi pertumbuhan ekonomi.

Peranan negara/pemerintah sangat besar: sebagai produsen, sebagai penyedia berbagai sarana, dan sebagai pengatur dan pengelola. Tetapi dilain pihak, ekonomi pasar dipromosikan.

Perencanaan merupakan pusat pemikiran, tetapi sifatnya top-down, karena bertumpu kepada yang kuat. Pandangannya fragmentaris, sektoral, tidak holistik, dan tidak partisipatif. Berbagai negara yang pernah melakukan Reforma Agraria itu menganut model yang berbeda-beda, dan sangat beragam.

Berdasarkan ideologi ekonomi, dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu model kapitalis, model sosialis, dan model neo-populis.

1. Atas dasar arah transaksi dapat dibedakan dua model collectivist reform dan redistributive reform. Yang pertama, mengambil dari yang kecil untuk diberikan kepada yang besar, sedang yang kedua, mengambil dari yang besar untuk diberikan kepada yang kecil.
2. Di antara model-model redistributive reform dapat dibedakan tiga model atas dasar kriteria teknis 1. batas luas maksimum dan minimum ditetapkan; 2. batas maksimum ditetapkan tapi batas minimum diabaikan; dan 3. dua-duanya (maksimum dan minimum) diibandingkan.
3. Atas dasar besarnya peran, baik dalam hal perencanaan program maupun pelaksanaan, dapat dibedakan dua model, yakni reform by grace dan reform by leverage. Dalam reform by grace peran pemerintah sangat dominan. Sedangkan dalam reform by leverage, justru peran rakyat secara terorganisir melalui organisasi-organisasi tani sangat besar, dan dijamin oleh UUD 1945 nasional. Apapun modelnya, dalam pelaksanaan Reforma Agraria selalu terdapat kemungkinan terjadinya hambatan-hambatan. Hambatan. Terkait hambatan, hukum yang berlaku saat ini, yang

seharusnya merupakan salah satu alat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur tersebut, ternyata bisa menjadi sebaliknya, dalam banyak hal justru dapat menjadi suatu hambatan daripada tercapainya cita-cita yang diharapkan. (Zaidar 2010) Hambatan-hambatan tersebut, antara lain adalah:

Tentangan dari mereka yang kepentingannya terancam, atau merasa dirugikan, oleh adanya reform. Pemahaman yang belum mantap di antara berbagai kelompok atau lapisan masyarakat mengenai Reforma Agraria, baik tentang tujuannya maupun mengenai mekanisme pelaksanaannya (ya petaninya, ya aparatnya, ya para elitnya). 3. Pengelolaan dana operasional yang kurang berhati-hati merupakan hambatan yang seringkali menimbulkan keributan. Jika KKN belum terberantas, rasanya hal ini merupakan hambatan besar.

Hambatan-hambatan teknis lainnya yang sifatnya sangat tergantung dari design reformasi itu sendiri. Sebenarnya, dirumuskannya beberapa prasyarat tersebut di depan itu, justru dimaksudkan untuk sejauh mungkin menghindari atau mengatasi hambatan-hambatan itu. Dampak positif dari Reforma Agraria yang diharapkan adalah, antara lain:

Aspek Hukum: akan tercipta kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat, terutama kaum tani. Aspek Sosial: akan tercipta suatu struktur sosial yang dirasakan lebih adil.

Aspek Psikologis: kedua hal tersebut di atas pada gilirannya akan menimbulkan suasana social euphoria dan family security, sedemikian rupa sehingga para petani menjadi termotivasi untuk mengelola usaha taninya dengan lebih baik.

Aspek Ekonomi: butir (c) tersebut pada gilirannya dapat menjadi sarana awal bagi peningkatan produksi.

5. Aspek Politik: semua itu pada akhirnya dapat meredakan keresahan, sehingga gejolak kekerasan dapat dihindari. Semua itu adalah harapan, baru tafsiran. Karena itu, kemungkinan adanya dampak negatif juga perlu diantisipasi sejak dini, yaitu antara lain:

1. Segera setelah reformasi, produksi pertanian secara nasional cenderung menurun untuk jangka waktu tertentu (Taiwan, misalnya, produksi pasca reform menurun selama sekitar tiga tahun. Tetapi kemudian meningkat pesat). Hal ini disebabkan karena para tunakisma yang belum terbiasa menjadi pengelola usaha tani, masih canggung. Selain itu, hiruk pikuknya pelaksanaan reformasi membuat kegiatan produksi tersendat-sendat. Kondisi ini tentu saja merupakan juga potensi keresahan.
2. Kualitas yang beragam dari aparat pelaksana, seringkali melahirkan

tafsiran yang berbeda-beda terhadap peraturan-peraturan yang berlaku, dan pada gilirannya menimbulkan konflik-konflik setempat antara berbagai kelompok.

3. Di luar negara-negara sosialis, redistribusi dilakukan dengan adanya ganti rugi (kompensasi) atas tanah kelebihan di atas batas luas maksimum yang dibolehkan menurut UUD 1945.

Berarti menyangkut uang. Selalu ada saja, partisipan yang berjiwa spekulatif, yang merencanakan jalannya reformasi, dan juga menimbulkan konflik. Sebenarnya, berbagai komponen yang dimasukkan ke dalam konsep Redistributive *Land reform* (sehingga menjadi Reforma Agraria) seperti disebutkan sebelumnya, juga dimaksudkan untuk sedapat mungkin mengatasi dampak negatif tersebut. Untuk mengatasi berbagai konflik yang mungkin terjadi selama pelaksanaan reformasi, perlu dibentuk Panitia Penyelesaian Sengketa, baik pada tingkat regional maupun lokal. Panitia itu seyogianya terdiri dari wakil-wakil berbagai kelompok yang umumnya memang dipimpin oleh wakil pemerintah (kecuali di Ethiopia).

Pada zaman 1960-an, ada Pengadilan *Land reform*. Barangkali istilah “pengadilan” yang statusnya di luar badan Pengadilan yang formal, lalu terasa “mengerikan”, maka badan tersebut di masa Orde Baru lalu dihapuskan. Walaupun dapat diberi nama lain, bagaimanapun juga badan seperti itu sangat diperlukan dalam konteks Reforma Agraria. Reforma Agraria adalah suatu program yang bernuansa gebrakan cepat. Ini berarti bukan suatu kerja rutin. Bukan kegiatan birokratis. Karena itu, untuk melaksanakannya diperlukan suatu badan otorita yang khusus dan terpusat, bersifat independen, dan hanya bertanggung jawab kepada Presiden atau Perdana Menteri. Atas dasar pengalaman berbagai negara, maka para pakar berkesimpulan bahwa adanya badan khusus itu diperlukan untuk:

1. Mengkoordinasikan dan mengintegrasikan berbagai sektor dalam menggerakkan langkah cepat tersebut di atas.
2. Menangani secara cepat dan adil berbagai konflik yang biasanya memang menyertai pelaksanaan Reforma Agraria.

Badan khusus tersebut di atas juga dibentuk pada tingkat regional/daerah, dan dalam kegiatan operasional, badan di tingkat daerah inilah yang justru sangat penting perannya. Agraria sebenarnya bukan sektor, apalagi sub-sektor (seperti yang selama Orde Baru diberlakukan). Menurut berbagai pakar, Reforma Agraria memang tidak menciptakan pembangunan, namun Reforma Agraria seyogianya justru menjadi basis pembangunan. Karena itu, suatu badan khusus tersebut di atas diperlukan agar dapat mendasari kepentingan berbagai sektor sehingga tidak berjalan sendiri-sendiri seperti yang selama ini terjadi (kehutanan, pertambangan, pertanian, transmigrasi, dan lain-lain). Prinsip-

prinsip dasar kebijakan di bidang pertanahan telah digariskan oleh UUD 1945 No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau UUPA. Seiring dengan semakin derasnya kecenderungan global terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, semakin dirasakan pula perlunya melakukan pembaruan pola pikir yang mendasari terbitnya berbagai kebijakan di bidang pertanahan selama ini.

Pertambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah dan kemunduran kualitasnya, alih fungsi tanah dan semakin tajamnya konflik dalam penggunaan tanah antarberbagai faktor pembangunan dalam berbagai tingkatan; kemiskinan, sempitnya lapangan kerja dan akses yang timpang dalam perolehan dan pemanfaatan tanah, serta semakin terdesaknya hak-hak masyarakat hukum adat, hanyalah beberapa contoh kenyataan yang harus dihadapi saat ini. Dalam perjalanan waktu, setidaknya terdapat empat hal yang perlu diperhatikan sebagai dasar berpijak untuk pembuatan kebijakan di masa yang akan datang. Pertama, prinsip-prinsip dasar yang diletakkan oleh UUPA perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya agar dapat diterjemahkan dalam kebijakan yang konseptual, sekaligus operasional dalam menjawab berbagai kebutuhan dan dapat menuntun ke arah perubahan yang dinamis. Kedua, perlu persamaan persepsi pembuat kebijakan berkenaan dengan berbagai hal yang prinsipil, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada. Ketiga, tanpa mengingkari banyaknya kebijakan yang berhasil diterbitkan, masih terdapat kesan adanya pembuatan kebijakan yang bersifat parsial atau untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek, karena belum jelasnya urutan prioritas kebijakan yang harus diterbitkan.

Keempat, masih diperlukan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanahan yang dengan jelas menunjukkan hubungan antara prinsip kebijakan, tujuan yang hendak dicapai, serta sasarannya. Sebagai prinsip dasar yang diletakkan hampir empat dasawarsa yang lalu, yakni prinsip “negara menguasai”, penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial hak atas tanah, prinsip *land reform*, asas perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, serta prinsip nasionalitas, untuk saat ini masih cukup relevan. Namun, itu memerlukan penyempurnaan serta penajaman dan pengembangan orientasi agar lebih akomodatif terhadap perkembangan masyarakat. Saat ini, melihat permasalahan tanah tidak dapat dilepaskan dari pandangan bahwa tanah merupakan bagian sumber daya alam, sehingga kebijakan tentang pengelolaannya memerlukan kerja sama berbagai pihak terkait dalam koordinasi yang efektif.

Dalam prinsip “negara menguasai”, maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk

mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Kewenangan mengatur oleh negara pun dibatasi, baik oleh UUD 1945 maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai, dan pengawasan terhadap peran negara oleh masyarakat dilakukan melalui kemungkinan untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan, keterbukaan/transparansi dalam proses pembuatan kebijakan, serta pemberian hak untuk memperoleh informasi dalam permasalahan tanah. Di luar hal-hal yang telah diatur, campur tangan negara diperlukan ketika terdapat gejala ketidakadilan dalam mekanisme pasar. Kemitraan antara pemerintah dengan pihak swasta dalam arti luas juga dimaksudkan untuk membatasi peran pemerintah.

Diperlukan juga penegasan mengenai pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat secara eksplisit dalam peraturan perundangan yang dapat dijadikan dasar yang adil untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dan tindak lanjut pengelolaannya. Bila diabaikan, hal ini akan menjadi bom waktu yang dapat meledak setiap saat. Pengaruh global membuat pengelolaan masalah pertanahan harus berorientasi kepada prinsip penggunaan tanah yang berkelanjutan. Pengabaian terhadap hal ini akan berdampak negatif, tidak hanya dalam skala regional tetapi juga dalam skala global, mengingat saling ketergantungan yang semakin besar antar masyarakat internasional.

Berdasarkan kenyataan sulitnya akses terhadap tanah serta kerusakan sumber kehidupan karena penggunaan tanah yang melampaui batas ditambah dengan konflik penggunaan tanah yang semakin intens, prinsip memberikan perlindungan kepada pihak ekonomi lemah telah diperluas dengan orientasi memerangi kemiskinan yang sudah merupakan permasalahan global. Sengketa pertanahan dalam berbagai dimensi yang pada umumnya diselesaikan melalui pengadilan atau keputusan administrasi, pada masa yang akan datang tidak akan memadai lagi karena beberapa kendala dalam sistem peradilan yang ada. Untuk itu diperlukan tersedianya lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan, misalnya melalui lembaga mediasi. Untuk menjamin terlaksananya kekuasaan kehakiman yang independen maka campur tangan oleh pihak luar, termasuk eksekutif, terhadap pengadilan tidak dapat ditoleransi.

Di masa depan, dalam kaitannya dengan pengadaan tanah, baik untuk keperluan pemerintah maupun swasta, salah satu pilihan bentuk ganti kerugian yakni permukiman kembali disertai kelengkapan prasarana penunjangnya perlu dimasyarakatkan, karena permukiman kembali berorientasi pada pemulihan status bekas pemegang hak atas tanah. Dalam hal pemberian rekognisi kepada masyarakat hukum adat perlu dipertimbangkan bentuk dan nilainya yang pada intinya harus sesuai dengan keinginan masyarakat yang bersangkutan, dan hasilnya dapat meningkatkan taraf hidup mereka. Berdasarkan orientasi serta

tujuan dan sarana yang mendukung itu tidak akan mencapai sasaran, bila tidak diterima dan disikapi serta ditindaklanjuti oleh para pelaksananya secara konsekuen. Reformasi dalam arti perubahan pola pikir dan tindakan aparat pelaksana, dalam fungsi pelayanan kepada masyarakat, sangat dibutuhkan untuk mendukung keberhasilan kebijakan pertanahan.

Program *land reform* sebagai strategi untuk mencapai keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah pertanian telah diawali dengan penerbitan UU No. 56 Prp Tahun 1960 berikut sebagai peraturan pelaksanaannya. Salah satu strategi yang dipilih adalah redistribusi tanah pertanian yang berasal dari tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah guntai (*absentee*), tanah swapraja, tanah partikelir, dan tanah negara. Secara operasional, program itu tidak berjalan lancar karena kendala yang bersifat politis, teknis administrasi, dan legal. Mengingat tanah yang tersedia semakin terbatas dan hambatan lain (*data* pertanahan akurat untuk mendeteksi tanah-tanah potensial sebagai obyek *land reform* belum tersedia, keterbatasan dana pemerintah, dan tidak berfungsinya program *land reform* swadaya karena krisis ekonomi), perlu dipikirkan kembali kelanjutan program redistribusi itu, di samping pengembangan potensi program konsolidasi tanah pertanian.

Penertiban kawasan dan tanah terlantar, bahwa penertiban kawasan terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Sampai dengan Pasal 23 PP No. 20 Tahun 2021. Kawasan terlantar tersebut diidentifikasi dan dilakukan penelitian oleh kelompok kerja yang dibentuk dan ditetapkan oleh pimpinan tertinggi Instansi, Apabila terdapat kawasan yang Izin/ Konsesi/Perizinan Berusaha tidak diusahakan/tidak dilaksanakan, maka pimpinan tertinggi Instansi memberikan peringatan tertulis kepada Pemegang Izin, Konsesi, atau Perizinan Berusaha (peringatan tertulis I, II dan III). Langkah selanjutnya. Apabila Pemegang Izin, Konsesi, atau Perizinan Berusaha tidak melaksanakan peringatan tertulis ketiga, maka Pimpinan tertinggi Instansi menetapkan kawasan tersebut sebagai Kawasan Terlantar, Penetapan Kawasan Terlantar memuat: 1. Pencabutan Izin, Konsesi, atau Perizinan Berusaha; dan/atau 2. Penegasan sebagai kawasan yang dikuasai langsung oleh Negara, Kawasan yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Terlantar dapat ditetapkan sebagai Aset Bank Tanah. Dalam hal Instansi tidak melaksanakan identifikasi dan penelitian serta penetapan kawasan terlantar, identifikasi dan penelitian serta penetapan kawasan terlantar dilakukan oleh Menteri ATR.

Penertiban tanah terlantar, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 34 PP No. 20 Tahun 2021, diawali dari Kantor Wilayah melakukan identifikasi dan penelitian berdasarkan hasil inventarisasi, apabila terdapat tanah yang tidak diusahakan/tidak dipergunakan/tidak dimanfaatkan/

tidak dipelihara, maka Kantor Wilayah BPN memberikan peringatan tertulis kepada Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, dan Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah (peringatan tertulis I, II dan III), Apabila Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak melaksanakan peringatan tertulis ketiga. Tindakan selanjutnya, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional mengusulkan penetapan Tanah Terlantar kepada Menteri ATR/Kepala BPN, maka tindakan selanjutnya terbitlah Penetapan Tanah Terlantar oleh Menteri ATR/Kepala BPN. Tanah yang berstatus sebagai BMN/ BMD diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan dibidang perbendaharaan negara dan pengelolaan BMN/BMD, tanah yang telah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar ditetapkan oleh Menteri ATR/Kepala BPN sebagai Aset Bank Tanah.

Dalam tatanan legal-formal, perlu dikaji ulang beberapa ketentuan berkenaan dengan batas maksimum penguasaan tanah pertanian, pemilikan tanah secara guntai, perjanjian bagi hasil tanah pertanian, serta penetapan batas luas maksimum berdasarkan kepadatan penduduk dan jenis penggunaan tanahnya (sawah atau tanah kering) untuk Daerah Tingkat II.

Pertambahan penduduk selama hampir empat dasawarsa dan ketersediaan tanah saat ini, serta prakiraan kebutuhannya di masa datang, dapat dijadikan dasar untuk merevisi ketentuan tersebut. Ketentuan tentang larangan pemilikan tanah secara absentee pun sering dilanggar dengan adanya kemudahan memperoleh KTP di lokasi tanah pertanian yang bersangkutan. Di samping itu, mengingat kemajuan komunikasi dan transportasi, alasan jarak antara tempat tinggal dan letak tanah sebagai dasar larangan pemilikan tanah secara absentee sudah ketinggalan zaman. Karena itu, perlu dipikirkan apakah ketentuan tentang pemilikan tanah absentee akan dihapuskan atau masih dipertahankan. Kalau masih dipertahankan kriteria “terletak dalam satu kecamatan” dapat diganti dengan, misalnya, yang bersangkutan untuk sebagian besar waktunya tinggal di lokasi tanah pertaniannya, penghasilan terbesarnya diperoleh dari hasil tanah tersebut, dan tanah itu tidak boleh diterlantarkan.

UUD 1945 No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian yang bertujuan memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah dan penggarap, dalam kenyataannya, secara sosiologis tidak berlaku. Hal itu antara lain akibat kesenjangan pola pikir legalistik-formalistik, dengan adanya keharusan perjanjian tertulis, dan alam pikiran tradisional yang lebih menghargai hubungan kepercayaan ketimbang formalitas. Namun, mengingat untuk sementara waktu perjanjian bagi hasil masih diperlukan, seyogianya ihwal isi perjanjian itu diserahkan kepada para pihak, sesuai dengan kebiasaan yang berlaku di daerah masing-masing, disertai anjuran untuk menuangkannya secara tertulis. Pembaruan agraria merupakan perjuangan yang terus-menerus,

berkelanjutan, yang setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi, terutama terhadap kekuatan pasar bebas yang semakin meningkat yang lahir dari kegiatan yang semakin meluas dari perusahaan-perusahaan transnasional (*Trans-Nasional Corporation*).

Pembaruan agraria “by-leverage” bukan merupakan program hitamputih yang dapat direalisasikan dalam satu malam. Ia merupakan proses yang memerlukan waktu. Sebab, bagaimanapun, pembaruan agraria, seperti juga pembaruan-pembaruan lainnya tetap memerlukan kekuasaan. Namun, agar rakyat tidak „terkhianati”, maka pemberdayaan politik dari bawah perlu dikembangkan. Posisi tawar yang kuat dari rakyat akan dapat mendesak aspirasinya untuk dituangkan dalam kebijakan-kebijakan pembaruan. Untuk dapat mewujudkan peran sebagai pendongkrak (by leverage), organisasi tani/rakyat haruslah kuat, bukan saja secara kuantitatif, tetapi juga secara kualitatif. Artinya, secara kuantitatif jumlah massa petani harus cukup besar. Sedangkan kualitatif, organisasi itu harus cukup solid. Artinya, harus terbangun solidaritas yang tinggi. Perbedaan-perbedaan kecil untuk sementara harus dikesampingkan, demi kepentingan bersama yang lebih besar. Pendeknya, petani harus bersatu, jangan cakar-cakaran sendiri. Agar peran sebagai dongkrak dan pendorong itu dapat lebih efektif, maka diperlukan langkah-langkah konkret, antara lain dengan menjajaki kemungkinan berkembangnya inisiatif lokal. Artinya, dikaji adanya peluang untuk melakukan Reforma Agraria tingkat lokal. Hal ini bukan hal yang mudah.

Beberapa hal berikut ini perlu diperhatikan:

1. Sikap penguasa lokal harus diketahui secara pasti.
2. Peta perimbangan antara yang pro dan anti reform harus diketahui. Jika terlalu tidak seimbang, jangan dipaksakan. Harus dibangun dulu kesadaran, secara persuasif, secara damai.
3. Harus diusahakan agar tidak terperangkap ke dalam langkah-langkah yang dapat menimbulkan citra sebagai aksi sepihak. (membangkitkan trauma masa lalu).
4. Jangan sampai terjebak ke dalam langkah-langkah yang oleh mereka yang anti reform dapat dipakai sebagai alasan untuk menuduh sebagai pelanggaran hukum, misalnya penjarahan. (Dalam hal ini, pendampingan dari Lembaga Swadaya Masyarakat memang diperlukan).

Organisasi tani yang kuat, pasti dapat mengendalikan hal ini. Inisiatif lokal ini artinya merupakan keputusan bersama masyarakat lokal. Antara lain, hal ini menyangkut:

1. Gambaran, atau peta pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah dalam masyarakat setempat itu seperti apa. Timpang, tidak merata, penggunaannya tidak sesuai, merusak lingkungan dan sebagainya. Ataukah sebaliknya.

2. Apa yang harus dilihat sebagai masalah. Apa yang harus di-reform. (Luasnya, distribusinya, tata kerjanya, dan sebagainya).
3. Kalau harus di-reform, bagaimana caranya. Semuanya itu harus dirundingkan dan diputuskan secara bersama, secara demokratis, antara semua warga masyarakat setempat, dan penguasa setempat.

Namun, sekali lagi pertama-tama organisasi tani/rakyat perlu diperkuat dulu, walaupun penjajagan tentang kemungkinan bagi adanya inisiatif lokal bisa dimulai. Penyadaran dan persuasi terhadap penguasa lokal sedikit demi sedikit dapat saja mulai dilakukan. Mumpung suasana kebebasan sedang terbuka. Momentum ini perlu dimanfaatkan. Dalam situasi yang belum jelas ini, siapa tahu kebebasan tersebut akan tertutup kembali.

Sifat Reforma Agraria di berbagai negara (di luar negara sosialis), juga berbeda-beda. Ada yang koersif dan ada yang demokrasi. Substansinya ada yang bersifat lunak, ada yang moderat, dan ada yang radikal. Berdasar pengamatan dari berbagai pakar dari FAO yang melakukan studi tentang Reforma Agraria di berbagai negara di dunia, maupun pakar-pakar lain yang mengkaji di negara tertentu, diperoleh kesimpulan bahwa agar suatu program Reforma Agraria mempunyai peluang untuk berhasil, maka diperlukan sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi. Empat prasyarat yang terpenting adalah:

- a. Kemauan politik (dalam artinya yang sungguh-sungguh) dari elit penguasa, harus ada.
- b. Elit pemerintahan/birokrasi harus terpisah dari elit bisnis. (inilah sulit menciptakannya).
- c. Partisipasi aktif dari semua kelompok sosial harus ada.

Organisasi Rakyat/Tani yang pro-reform harus ada. d. Data-data masalah agraria yang lengkap dan teliti harus ada. Mengingat berbagai prasyarat tersebut, sekarang inilah momentum yang tepat untuk menggugah kesadaran, menyamakan pandangan, membangkitkan niat untuk menyatukan langkah untuk mempersiapkan segalanya agar segera setelah kemauan politik sudah seratus persen bulat, maka gerak pembaruan itu dapat langsung dimulai. Memang, kita dapat saja mengambil pilihan lain, terutama dalam menghadapi persoalan-persoalan yang sudah nyata ada di depan meja, dengan cara pembenahan secara gradual, bertahap, piece meal, pragmatis. Namun ini berarti kita tidak berbicara tentang Reforma Agraria, karena pemahaman semacam itu bukan Reforma Agraria dalam artinya yang genuine. Untuk mencari model Reforma Agraria yang tepat untuk kondisi Indonesia, adalah Pertama-tama, yang harus kita lakukan adalah memikirkan dan menyusun model pembaruan yang sesuai dengan kondisi Indonesia. Artinya, kita harus menciptakan model kita sendiri. Walaupun demikian, kita dapat belajar dari pengalaman berbagai

negara lain (bukan meniru). Tentu, model itu sendiri sangat tergantung dari tujuan, hendak dibawa ke mana masyarakat Indonesia.

Berdasarkan pembahasan terkait dengan ekstensi pemerintah dalam pendayagunaan tanah terlantar dapat dijelaskan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara 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. Negara memberikan hak atas tanah (HM, HGU, HGB atau Hak Pakai) atau Hak Pengelolaan kepada pemegang hak adalah untuk diusahakan, dipergunakan, dimanfaatkan dan dipelihara dengan baik bukannya diterlantarkan, sebagaimana yang dinyatakan dalam Penjelasan umum PP No. 20 Tahun 2021, bahwa Negara memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi Pemegang Haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara. Ketika Negara memberikan hak kepada orang atau badan hukum selalu diiringi kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam UUPA 5 Tahun 1960. Karena itu Pemegang Hak dilarang menelantarkan tanahnya, dan jika Pemegang Hak menelantarkan tanahnya, Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah mengatur akibat hukumnya yaitu hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan dan pemutusan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Bagi tanah yang belum ada hak atas tanahnya, tetapi ada dasar penguasaannya, penggunaan atas tanah tersebut harus dilandasi dengan sesuatu hak atas tanah sesuai Pasal 4 juncto Pasal 16 UUPA. Oleh karena itu orang atau badan hukum yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, baik dengan pengadaan tanah itu dari hak orang lain, memperoleh penunjukan dari pemegang Hak Pengelolaan, karena memperoleh izin lokasi, atau memperoleh keputusan pelepasan kawasan hutan berkewajiban memelihara tanahnya, mengusahakannya dengan baik, tidak menelantarkannya, serta mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak atas tanah. Meskipun yang bersangkutan belum mendapat hak atas tanah, apabila menelantarkan tanahnya maka hubungan hukum yang bersangkutan dengan tanahnya akan dihapuskan dan ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Oleh sebab itu demi keadilan dan kesejahteraan rakyat maka terhadap obyek tanah terlantar perlu dilakukan penertiban sehingga dapat memberikan manfaat bagi rakyat Indonesia. Obyek penertiban tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa HM, HGU, HGB, 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.

Tanah-tanah terlantar yang sudah menjadi tanah negara harus dimanfaatkan dengan dengan baik dan diambil oleh Negara yang dialokasikan untuk kepentingan masyarakat dan negara yang salah satunya melalui program reforma agraria.

Terkait reforma agraria dengan tanah terlantar yang ditetapkan oleh Kepala adalah Kepala BPN tanah terlantar, dijadikan obyek redistribusi tanah dalam rangka melaksanakan tujuan tersebut, pemerintah telah melaksanakan *landReform* secara sempit diartikan kegiatan proyek redistribusi tanah, yaitu pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan ditegaskan menjadi obyek *land Reform*, diberikan kepada para petani penggarap. Pemerintah wajib menggunakan kekuasaan paksa dan hukum untuk menegakkan peraturan perundang-undangan *land Reform*. Program *land Reform* sebagai kebijakan pemerintah yang dijalankan untuk mengubah struktur penguasaan tanah dan kekayaan alam yang timpang untuk mewujudkan cita-cita konstitusi untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial. Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui *Reforma agraria* dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya. *Land Reform* sebagai salah satu bagian dari *Reforma agraria*, khususnya terkait dengan penataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sedangkan *Reforma agraria*, tidak sebatas tanah tetapi termasuk penataan strktur sumberdaya alam hingga ke skala operasi perusahaan atas sumber daya alam tersebut. (Wibowo, n.d.)

Pendayagunaan Kawasan Terlantar dan tanah cadangan umum negara (TCUN). Pendayagunaan kawasan terlantar Pasal 35 sampai dengan Pasal 36 PP No. 20 Tahun 2021. Izin, Konsesi atau Perizinan Berusaha yang telah dicabut dapat dialihkan kepada pihak lain secara transparan dan kompetitif oleh pimpinan tertinggi Instansi, Apabila pimpinan tertinggi Instansi tidak melakukan pengalihan Izin, Konsesi atau Perizinan Berusaha maka akan dilakukan oleh Menteri ATR.

Pendayagunaan tanah cadangan umum negara (TCUN). Melalui reforma agraria, Ditujukan untuk pertanian dan nonpertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara. Melalui Bank Tanah. Proyek strategis nasional dan cadangan negara, memiliki sifat strategis, Bertujuan untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan. Cadangan negara, Memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, Memenuhi kebutuhan pertahanan dan keamanan, Memenuhi kebutuhan tanah akibat bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali.

Terkait hakikat pengaturan pemerintah dalam pendayagunaan tanah terlantar dapat dijelaskan, dengan merujuk pada PP No. 20 Tahun 2021

bahwa tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar maka secara otomatis hak atas tanah hapus demi hukum dan apabila hak tersebut hapus demi hukum memiliki arti bahwa terjadi peralihan hak atas tanah yang tadinya hak tersebut dimiliki oleh individu, sekelompok orang atau badan hukum maka otomatis beralih menjadi hak atas tanah Negara sebagai regulator pertanahan di Indonesia agar tujuan dan fungsi tanah tersebut dapat diterapkan sebagaimana mestinya. Peraturan perundangan di Indonesia di bidang pertanahan belum mengatur secara terperinci yang dapat dijadikan secara acuan mengenai bagaimana sebuah tanah dapat dianggap telah di terlantarkan dan penerima hak atas tanah telah tidak menggunakan tanah yang dikuasainya dengan baik dan benar sesuai dengan tujuan pemberian hak atas tanah oleh Negara berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.(Utami 2021) Pendayagunaan Tanah Terlantar dilakukan sebagai penataan pertanahan yang dituangkan dalam bentuk PP No. 20 Tahun 2021 sebagai pengganti PP No. 36 tahun 1998. Kebijakan PP No. 20 Tahun 2021 dilakukan dengan maksud untuk menata kembali tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya, dan memasukannya kembali ke dalam sistem sosial, ekonomi dan politik pengelolaan aset. Tanah terlantar ini direncanakan akan dialokasikan untuk masyarakat dan untuk merespon secara cepat program strategis negara seperti pangan, energi, infrastruktur, dan perumahan rakyat.

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut terkait dengan temuan, mengenai pihak yang berwenang menetapkan sebagai tanah yang teindikasi tanah dan ditetapkan sebagai tanah terlantar di satu sisi ditetapkan oleh Pimpinan Instansi, di antaranya pimpinan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota yang menerbitkan izin Konsesi/ Perizinan Berusaha. Pimpinan Instansi terlibat dalam hal penyerahan hasil pemeriksaan lapangan terkait adanya indikasi bidang tanah digunakan tidak sesuai dengan fungsinya atau tanah terlantar yang diserahkan kepada Menteri. Hal ini berarti bahwa pihak yang mempunyai wewenang menerbitkan penetapan tanah sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud oleh Pasal 180 UU Cipta Kerja jo PP No. 20 Tahun 2021, namun jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 181 UU Cipta Kerja yang hanya mendasarkan UU Cipta Kerja dan PP No. 20 Tahun 2021 dan memberlakukan peraturan perundang-undangan di bawahnya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya melalui harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, yang berarti belum ada suatu kepastian hukum.

Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan

cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati. (Mertokusumo 1999)

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk konsestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. (Mulliawan 2016)

Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo, merupakan perlindungan yustibel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat. (Mertokusumo 1999) Dengan belum adanya suatu kepastian hukum pemberian kewenangan kepada Menteri dalam hal ini adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang, terjadi kerawanan penetapan bidang tanah sebagai tanah terlantar dari gugatan pembatalan atas dasar cacat hukum.

Terkait dengan adanya cacat yuridis dalam aspek prosedural penerbitan objek sengketa/KTUN ini, Majelis Hakim tingkat kasasi berpendapat hal itu adalah sebagai data pelengkap saja. Hal ini berarti, adanya cacat hukum dalam aspek prosedural formal bukan menjadi suatu patokan utama yang dapat menyebabkan batalnya suatu KTUN. Secara aspek prosedural, penulis setuju dengan pertimbangan Majelis Hakim di tingkat pertama yang menyatakan bahwa surat penetapan tanah terlantar atas tanah berstatus Hak Guna Bangunan sebagaimana kasus ditetapkannya sebagai tanah terlantar yang dikuasai oleh PT. Mojokerto Industrial Park memiliki kecacatan hukum dalam 3 (tiga) tahapan penerbitannya yakni Inventarisasi tanah, Identifikasi dan Penelitian serta Peringatan dan Pemberitahuan. Sehingga, penetapan tanah terlantar yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) tersebut pun menjadi dapat dibatalkan. Namun dengan pertimbangan kepentingan sosial sebagaimana Pasal 6 UUPA lebih diutamakan dibandingkan dengan kepentingan pribadi dan Pasal 15 UUPA, bahwa memelihara tanah, 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.

Pengaturan mengenai fungsi sosial tanah terdapat dalam Pasal 6 UUPA, bahwa fungsi sosial tanah juga dapat diartikan bahwa tanah yang dikuasai tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Dengan tidak dimanfaatkannya tanah, maka secara tidak langsung juga tidak memberikan dampak positif terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar. Hal ini berarti bahwa ekstensi pengaturan penetapan hak atas tanah yang digunakan tidak sesuai dengan fungsinya, masih belum menjamin kepastian hukum terhadap surat penetapan Menteri terkait dengan pencabutan tanah karena digunakan tidak sesuai dengan fungsinya yakni untuk kepentingan sebesar-besarnya seluruh rakyat dan tidak memelihara tanah, 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. Karena itu untuk menjamin kepastian hukum tidak dengan cara harmonisasi atau sinkronisasi untuk mencapai kepastian hukum terhadap penetapan tanah terlantar sebagaimana kewenangan Menteri, yaitu Menteri Agraria/ Pertanahan Dan Tata Ruang.

2.6. Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Dimensi Ontologis, Epistemologis dan Aksiologis

Terkait hakikat pengaturan penertiban tanah terlantar, ditinjau dari filsafat ilmu (dikutip dari Herowati Pesoko), merupakan segenap pemikiran reflektif terhadap persoalan tentang segala hal yang menyangkut landasan ilmu maupun hubungan ilmu dengan segi segala kehidupan manusia, bertujuan untuk membahas serta mengevaluasi dari metode-metode pemikiran ilmiah dan mencoba menemukan suatu nilai dan pentingnya upaya ilmiah sebagai suatu keseluruhan. (Poesoko 2018) Filsafat ilmu memberikan kekuatan bagi perkembangan serta kemajuan suatu ilmu dan sekaligus nilai moral yang terkandung dalam setiap ilmu baik itu dalam tataran ontologi, epistemologi, dan aksiologi. Setiap jenis ilmu pengetahuan pastinya memiliki ciri-ciri yang spesifik untuk menjawab apa (*ontologi*), bagaimana (*epistemologi*), dan untuk apa (*aksiologi*) suatu ilmu pengetahuan itu disusun. (Rokhmah 2021)

Secara bahasa, *ontologi* berasal dari Bahasa Yunani yang asal katanya adalah “*Ontos*” dan “*Logos*”. *Ontos* adalah “yang ada” sedangkan *Logos* adalah “ilmu”. Sederhananya, *ontologi* merupakan ilmu yang berbicara tentang yang ada. Secara istilah, *ontologi* adalah cabang dari ilmu filsafat yang berhubungan dengan hakikat hidup tentang suatu keberadaan yang meliputi keberadaan segala sesuatu yang ada dan yang mungkin ada. (Mahfud 2018) *Ontologi* kerap kali diidentikkan dengan metafisika. *Ontologi* merupakan cabang ilmu filsafat yang berhubungan dengan hakikat apa yang terjadi.

Ontologi menjadi pembahasan yang utama dalam filsafat, dimana membahas tentang realitas atau kenyataan. Pada dasarnya *ontologi* berbicara asas-asas rasional dari yang ada atau disebut suatu kajian mengenai teori tentang “ada”, karena membahas apa yang ingin diketahui dan seberapa jauh keingintahuan tersebut. Menurut Jujun S. Suriasumantri menjelaskan bahwa pokok dari permasalahan yang menjadi objek kajian dari filsafat awalnya meliputi logika, etika, metafisika, dan politik yang kemudian banyak berkembang hingga menjadi cabang-cabang dari filsafat yang mempunyai bidang kajian lebih spesifik lagi yang kemudian disebut sebagai filsafat ilmu. (Suaedi 2016) Dikaitkan dengan pengaturan penertiban tanah terlantar setelah diundangkannya UU Cipta Kerja jo PP No. 20 Tahun 2021, bahwa pengaturan mengenai penetapan kawasan dan atau tanah terlantar pada hakikat bahwa tanah tersebut digunakan tidak sesuai dengan fungsinya atau tanah terlantar memang ada. Penetapan tanah terlantar tersebut tujuan digunakan untuk kepentingan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan mendasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo UUPA.

Secara *Epistemologi* berasal dari Bahasa Yunani yang asal katanya Episteme artinya “pengetahuan” dan *Logos* artinya “ilmu”. Secara istilah, *Epistemologi* adalah suatu ilmu yang mengkaji tentang sumber pengetahuan, metode, struktur, dan benar tidaknya suatu pengetahuan tersebut. (Arwani 2017) *Epistemologi* diartikan sebagai cabang filsafat yang berhubungan dengan hakikat dan lingkup pengetahuan, dasarnya, serta penegasan bahwa seseorang memiliki pengetahuan. Azyumardi Azra menambahkan bahwa *Epistemologi* sebagai ilmu yang membahas tentang keaslian, pengertian, struktur, metode, dan validitas ilmu pengetahuan. Jadi, *Epistemologi* adalah sebuah ilmu yang mempelajari tentang hal-hal yang berkaitan dengan pengetahuan dan dipelajari secara substantif. Ketika *ontologi* berusaha mencari secara reflektif tentang yang ada, berbeda *Epistemologi* berupaya membahas tentang terjadinya dan kebenaran ilmu. Landasan *Epistemologi* memiliki arti yang sangat penting bagi bangunan pengetahuan, karena menjadi tempat berpijak dimana suatu pengetahuan yang baik ialah yang memiliki landasan yang kuat. (Khomsatun 2017)

Epistemologi merupakan nama lain dari logika material yang membahas dari pengetahuan. *Epistemologi* merupakan studi tentang pengetahuan yang mengkaji bagaimana mengetahui benda-benda. Selain itu, *Epistemologi* merupakan suatu doktrin filsafat yang lebih menekankan pada peranan pengalaman dalam memperoleh pengetahuan dan mengecilkkan peranan akal. Karena pada dasarnya pengetahuan yang diperoleh menggunakan indra hasil tangkapannya secara aktif diteruskan dan ditampilkan oleh akal. Pengetahuan ini yang berusaha menjawab dari pertanyaan-pertanyaan seperti

bagaimana cara manusia memperoleh dan menangkap pengetahuan dan jenisnya. *Epistemologi* menganggap bahwa setiap pengetahuan manusia merupakan hasil dari pemeriksaan dan penyelidikan benda hingga akhirnya dapat diketahui manusia. Dengan demikian, jelaslah bahwa *Epistemologi* ini membahas tentang sumber, proses, syarat, batas fasilitas, dan hakikat pengetahuan yang memberikan kepercayaan dan jaminan dari kebenarannya. (Rahayu 2021) Dikaitkan dengan pengaturan penertiban dan pendaya gunaan tanah terlantar diawali landasan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA bahwa tanah yang ditetapkan sebagai terlantar tanahnya jatuh kepada negara, negara mempunyai wewenang mengaturnya, sebagaimana Pasal 2 UUPA. Bidang tanah tersebut utuk sebenar-besarnya bagi kemakmuran seluruh rakyat melalui land reform.

Ilmu Ditinjau Secara *Aksiologi* Salah satu cabang filsafat ilmu yang mempertanyakan bagaimana manusia menggunakan ilmunya disebut *Aksiologi*. *Aksiologi* mencoba untuk mencapai hakikat dan manfaat yang ada dalam suatu pengetahuan. Diketahui bahwa salah satu manfaat dari ilmu pengetahuan yaitu untuk memberikan kemaslahatan dan kemudahan bagi kehidupan manusia. hal ini yang menjadikan *Aksiologis* memilih peran sangat penting dalam suatu proses pengembangan ilmu pengetahuan karena ketika suatu cabang ilmu tidak memiliki nilai *Aksiologis* akan lebih cenderung mendatangkan kemudharatan bagi kehidupan manusia bahkan tidak menutup kemungkinan juga ilmu yang bersangkutan dapat mengancam kehidupan sosial dan keseimbangan alam. (Rokhmah 2021)

Aksiologi berasal dari bahasa Yunani yaitu axion yang berarti nilai dan *logos* yang berarti ilmu. Sederhananya *Aksiologi* adalah ilmu tentang nilai. *Aksiologis* dasarnya berbicara tentang hubungan ilmu dengan nilai, apakah ilmu bebas nilai dan apakah ilmu terikat nilai. Karena berhubungan dengan nilai maka *Aksiologi* berhubungan dengan baik dan buruk, berhubungan dengan layak atau pantas, tidak layak atau tidak pantas. Ketika para ilmuwan dulu ingin membentuk satu jenis ilmu pengetahuan maka sebenarnya dia harus atau telah melakukan uji *Aksiologis*.

Kajian *Aksiologi* pada intinya membahas tentang layak atau tidaknya sebuah ilmu pengetahuan, pantas atau tidaknya ilmu pengetahuan itu dikembangkan. Kemudian *Aksiologi* ini juga yang melakukan pengereman jika ada ilmu pengetahuan tertentu yang memang tingkat perkembangannya begitu cepat, sehingga pada akhirnya nanti akan mendehumanisasi atau membuang nilai-nilai yang dipegang kuat oleh umat manusia. (Rokhmah 2021) Bidang tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar, pada perkembangan berikutnya, melalui diterbitkannya PP No. 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar, tidak lagi untuk kepentingan sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat sebagaimana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 melalui land reform, melainkan menjadi Aset Negara melalui Bank Tanah.