

REKONSTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN TANAH TERLANTAR OLEH NEGARA BERBASIS NILAI KEADILAN

Disusun Oleh:

TUSI WIRAHAYU PERTIWI, S.H., M.Kn.

NIM. 10302200232

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

**Dipertahankan pada tanggal 22 November 2025
Di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

HALAMAN PENGESAHAN UJIAN TERBUKA
REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN TANAH
TERLANTAR OLEH NEGARA BERBASIS NILAI KEADILAN

Disusun Oleh:

TUSI WIRAHAYU PERTIWI, S.H., M.Kn.
10302200232

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum
Telah Disetujui Oleh Promotor dan Co-Promotor Pada Tanggal
Seperti Tertera Dibawah Ini
Semarang, 22. November 2025

PROMOTOR


Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH
NIDN. 0620046701

CO-PROMOTOR I

CO-PROMOTOR II


Prof. Dr. Lazarus Tri Setyawan, S.H, M.Hum.
NIDN. 00105056205


Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.
NIDN. 0620066801

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, SH, MH
NIDN. 0620046701

PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan pemikiran saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat orang lain yang telah ditulis atau dipublikasikan, kecuali secara tertulis disebutkan dengan jelas dan dicantumkan sebagai acuan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila ditemukan di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diberikan oleh Universitas Islam Sultan Agung Semarang serta sanksi administratif sesuai dengan peraturan yang berlaku pada perguruan tinggi.

Semarang, 22 November 2025
Yang Membuat Pernyataan,

(tanda tangan)

Tusi Wirahayu Pertiwi, S.H., M.Kn.
10302200232

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO:

1. Setiap langkah kecil yang dilakukan dengan kesungguhan akan menuntun pada pencapaian besar. Kesabaran dan keikhlasan adalah dua sayap yang membawa seseorang menuju keberhasilan.
2. Ilmu tidak hanya ditemukan dalam buku dan ruang kelas, tetapi juga dalam perjalanan hidup, ujian, dan pengalaman yang membentuk diri kita menjadi lebih matang.
3. Jangan berhenti ketika lelah, berhentilah ketika tujuan sudah tercapai. Karena perjuangan hari ini adalah pondasi bagi masa depan yang lebih baik.

PERSEMBAHAN:

Karya ini saya persembahkan dengan penuh rasa syukur kepada:

1. Allah SWT, Tuhan yang Maha Pengasih dan Maha Penuntun, atas segala rahmat, kesehatan, dan kekuatan yang mengiringi setiap proses perjalanan hidup saya.
2. Orang tuaku tercinta, yang selalu menjadi sumber doa, semangat, dan kasih sayang yang tiada henti. Segala pengorbanan dan nasihat kalian adalah cahaya dalam langkah hidupku.
3. Suami dan anak-anakku, yang selalu menghadirkan ketenangan, dukungan, dan penguatan jiwa dalam setiap proses yang saya jalani.
4. Para sahabat seperjuangan dan guru-guru yang telah memberikan ilmu, inspirasi, serta bimbingan, hingga saya dapat menyelesaikan karya ini dengan sebaik-baiknya.

ABSTRAK

Persoalan tanah terlantar merupakan isu strategis yang menyangkut aspek hukum, sosial, ekonomi, dan lingkungan yang saling berkaitan. Negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan agar setiap bidang tanah dimanfaatkan sesuai fungsi sosialnya demi tercapainya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat konstitusi dan UUPA. Namun, lemahnya pelaksanaan regulasi dan pengawasan terhadap pemanfaatan tanah masih menjadi kendala utama dalam mewujudkan keadilan agraria di Indonesia.

Tujuan penelitian ini adalah 1) untuk menganalisis dan menemukan pengaturan hukum mengenai pengelolaan tanah terlantar dalam sistem hukum agraria Indonesia saat ini; 2) untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penegakan hukum regulasi pengelolaan tanah terlantar di Indonesia; dan 3) untuk merumuskan rekonstruksi regulasi pengelolaan tanah terlantar oleh Negara berbasis nilai keadilan. Teori hukum yang digunakan yaitu : Grand Theory (Teori keadilan pancasila), Middle Theory (Teori sistem hukum), dan Applied Theory (Teori negara hukum).

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis. Spesifikasi penelitian ini menggunakan tipe deskriptif analitis. Sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian kali ini adalah data primer dan sekunder. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan pengumpulan data primer yang berupa wawancara, sedangkan penumpulan data sekundernya dengan menggunakan *library research* (studi kepustakaan). Metode analisa data yang digunakan adalah analisa deskriptif.

Hasil penelitian menyatakan bahwa pengaturan hukum penertiban dan pengelolaan tanah terlantar dalam sistem agraria Indonesia telah dibangun melalui kerangka regulasi yang komprehensif mulai dari UUD 1945, UUPA, hingga PP Nomor 20 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, yang menegaskan kewajiban pemegang hak untuk memanfaatkan tanah sesuai fungsi sosialnya melalui mekanisme inventarisasi, evaluasi, peringatan, dan penetapan tanah terlantar. Namun, meskipun secara normatif telah lengkap, implementasi masih menghadapi kendala baik dalam substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum. Kelemahan regulasi mencakup ketidakjelasan definisi operasional, pengecualian objek penertiban pada Pasal 7 dan 8 PP 20/2021 yang berpotensi diskriminatif, ketiadaan mekanisme ganti rugi, dan ketidakkonsistenan pengaturan terhadap tanah yang belum berstatus hak. Dari sisi struktur, keterbatasan SDM, birokrasi yang tidak efisien, lemahnya koordinasi, dan kurang optimalnya pengawasan menghambat efektivitas pelaksanaan penertiban. Pada aspek budaya hukum, rendahnya kesadaran masyarakat mengenai fungsi sosial tanah, anggapan absolut atas kepemilikan, praktik spekulasi, serta rendahnya kepercayaan terhadap lembaga pertanahan turut melemahkan penerapan regulasi. Rekonstruksi pengelolaan tanah terlantar karenanya perlu dibangun berdasarkan nilai keadilan Pancasila dengan memanfaatkan pendekatan komparatif dari berbagai negara yang mengedepankan instrumen administratif, fiskal, kelembagaan, dan pemberian kompensasi yang adil dibanding tindakan represif.

Kata Kunci: Rekontruksi, Tanah Terlantar, Keadilan Pancasila

ABSTRACT

The issue of abandoned land is a strategic issue encompassing interrelated legal, social, economic, and environmental aspects. The state has a responsibility to ensure that every plot of land is utilized according to its social function to achieve the welfare of the people, as mandated by the constitution and the Basic Agrarian Law (UUPA). However, weak implementation of regulations and oversight of land use remains a major obstacle to realizing agrarian justice in Indonesia.

The objectives of this study are: 1) to analyze and identify legal regulations regarding the management of abandoned land within the current Indonesian agrarian legal system; 2) to identify obstacles hindering the enforcement of regulations regarding the management of abandoned land in Indonesia; and 3) to plan the reconstruction of abandoned land management by the state based on the value of justice. The legal theories used are: Grand Theory (Pancasila Justice Theory), Middle Theory (Legal System Theory), and Applied Theory (Rule of Law Theory).

The approach employed in this study is a sociological juridical method. The specifics of this study are descriptive analytical. The data sources and types used in this study include primary and secondary data. The primary data collection method used was interviews, while secondary data collection was conducted through library research (literature study). The data analysis method used was descriptive analysis.

The research findings indicate that the legal framework for the regulation and management of abandoned land in Indonesia's agrarian system has been established through a comprehensive regulatory framework, encompassing the 1945 Constitution, the Basic Agrarian Law (UUPA), Government Regulation No. 20 of 2021 and Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN) No. 20 of 2021. These regulations stipulate the obligation of land rights holders to utilize land according to its social function through inventory, evaluation, warnings, and the management of abandoned land. However, despite this normative completeness, its implementation still faces obstacles in terms of legal substance, legal structure, and legal culture. Regulatory weaknesses include unclear operational definitions, potentially discriminatory placement of the object of regulation in Articles 7 and 8 of Government Regulation 20/2021, the absence of a compensation mechanism, and inconsistent regulations regarding untitled land. Structurally, limited human resources, an inefficient bureaucracy, weak coordination, and suboptimal oversight hamper the effectiveness of regulation. Regarding legal culture, low public awareness of the social function of land, the assumption of absolute ownership, econometric practices, and low trust in land institutions, including regulations, are all factors contributing to the success of these regulations. Therefore, the reconstruction of abandoned land management needs to be based on the values of Pancasila justice, utilizing a comparative approach from various countries that prioritizes administrative, fiscal, and institutional instruments and provides fair compensation over repressive measures.

Keywords: Reconstruction, Abandoned Land, Pancasila Justice

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur saya panjatkan ke hadirat Allah swt. atas karunia nikmat sehat walafiat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan proposal disertasi yang berjudul “REKONTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN TANAH TERLANTAR OLEH NEGARA BERBASIS NILAI

KEADILAN” sholawat dan salam tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad saw pembawa cahaya bagi semesta alam. Disertasi ini disusun sebagai salah satu persyaratan kelulusan dalam memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum (S-3) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Disertasi ini dapat penulis selesaikan tidak lepas dari bantuan beberapa pihak, baik berupa dukungan spirituil maupun moril. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ucapkan terima kasih kepada Bapak/Ibu yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H.,S.E.,Akt.,M.Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang sebagai penguji yang telah memberikan masukan arahan dan saran dalam Disertasi ini.
2. Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, sebagai penguji yang telah memberikan masukan arahan dan saran dalam Disertasi ini.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H, M.Hum. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, sebagai co promotor, pembimbing, dosen, Ketua Penguji yang telah memberikan ilmu hukum, masukan arahan dan saran dalam Disertasi ini.
4. Prof. Dr. Lazarus Tri Setyawan, S.H, M.Hum., selaku promotor, sebagai pembimbing, penguji yang telah memberikan masukan arahan dan saran dalam Disertasi ini.
5. Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H., sebagai Co-Promotor, yang telah memberikan ilmu hukum, masukan arahan dan saran dalam Disertasi ini.
6. Bapak/Ibu Para Dosen Pengajar seluruh mata kuliah S-3 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah

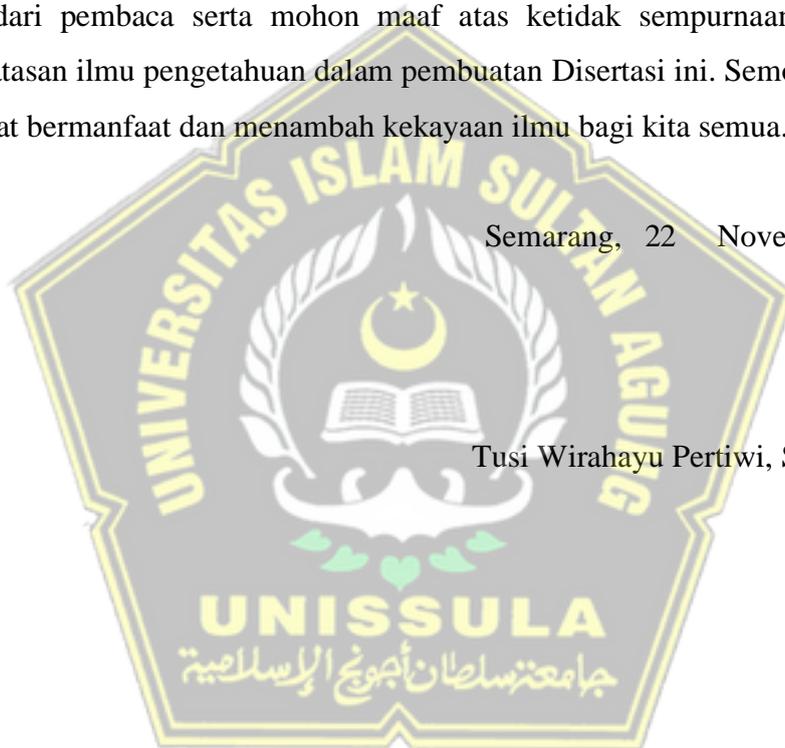
memberikan ilmu hukum pada penulis sebagai mahasiswa PDIH UNISSULA Semarang.

7. Bapak/Ibu staf Program Doktor Ilmu Hukum UNISSULA Semarang yang telah membantu dan memberikan dukungandalam pembuatan Disertasi ini. xi
8. Teman-teman mahasiswa PDIH UNISSULA yang telah memberikan suport motivasi dorongan untuk semangat belajar dalam kuliah di PDIH UNISSULA Semarang.

Dengan menerima kritik arahan dan penuh rasa hormat dan ikhlas penulis saran dari pembaca serta mohon maaf atas ketidak sempurnaan metode dan keterbatasan ilmu pengetahuan dalam pembuatan Disertasi ini. Semoga karya tulis ini dapat bermanfaat dan menambah kekayaan ilmu bagi kita semua.

Semarang, 22 November 2025

Tusi Wirahayu Pertiwi, S.H., M.Kn.



DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN UJIAN KELAYAKAN	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
ABSTRAK	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	13
E. Kerangka Konseptual	15
F. Kerangka Teoritik.....	35
1. Teori Keadilan Pancasila: <i>Grand Theory</i>	35
2. Teori Sistem Hukum: <i>Middle Range Theory</i>	43
3. Teori Negara Hukum: <i>Applied Theory</i>	49
G. Kerangka Pemikiran.....	53
H. Metode Penelitian.....	55
1. Paradigma Penelitian.....	55
2. Jenis Penelitian	57
3. Metode Pendekatan	58
4. Spesifikasi Penelitian	60
5. Jenis dan Sumber Data	61
6. Metode Pengumpulan Data.....	63
7. Metode Analisis Data.....	64
I. Originalitas Penelitian	64
J. Sistematika Penulisan.....	68
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	70
A. Tinjauan Tanah dan Hak Atas Tanah.....	70

1. Pengertian Tanah.....	70
2. Pengertian Hak atas Tanah.....	71
3. Jenis-jenis Hak atas Tanah.....	73
4. Peralihan Hak atas Tanah.....	76
5. Hapusnya Hak Atas Tanah.....	77
B. Tinjauan Tanah Terlantar.....	80
1. Pengertian Tanah Terlantar.....	80
2. Objek Tanah Terlantar.....	83
C. Tinjauan Mekanisme Pengelolaan Tanah Terlantar.....	92
1. Inventarisasi Tanah Terindikasi Telantar.....	92
2. Evaluasi Tanah Telantar.....	95
3. Peringatan Tanah Telantar.....	98
4. Penetapan Tanah Telantar.....	101
5. Pengelolaan Data dan Pemanfaatan Tanah Negara Bekas Tanah Telantar.....	104
D. Tinjauan Tanah Terlantar Dalam Perspektif Hukum Islam.....	106
BAB III PENGATURAN HUKUM MENGENAI PENGELOLAAN TANAH TERLANTAR DALAM SISTEM HUKUM AGRARIA INDONESIA SAAT INI	118
A. Pengaturan Penertiban Tanah Terlantar dalam Sistem Hukum Agraria di Indonesia.....	118
B. Analisis Pengaturan Hukum Penertiban dan Pengelolaan Tanah Terlantar di Indonesia Belum Sesuai dengan Nilai Keadilan Pancasila.....	123
BAB IV KENDALA-KENDALA YANG DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM REGULASI PENGELOLAAN TANAH TERLANTAR DI INDONESIA	141
A. Kendala dalam Substansi Hukum.....	141
B. Kendala dalam Struktur Hukum.....	170
C. Kendala dalam Budaya Hukum.....	187
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN TANAH TERLANTAR OLEH NEGARA BERBASIS NILAI KEADILAN	200
A. Perbandingan Hukum dalam Regulasi Pengelolaan Tanah Terlantar di Beberapa Negara.....	200

1. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Malaysia.....	200
2. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Arab	202
3. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Belanda	204
4. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Amerika	207
5. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Jepang	213
B. Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Tanah Telantar yang Bernilai Keadilan Pancasila.....	221
1. Regulasi Nilai Pengelolaan Tanah Telantar sesuai Perspektif Keadilan Pancasila.....	221
2. Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Tanah Telantar	237
BAB VI PENUTUP.....	249
A. Kesimpulan.....	249
B. Saran.....	252
C. Implikasi.....	253
DAFTAR PUSTAKA.....	254



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia berkewajiban mengatur, mengelola tanah dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya dapat memakmurkan rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Secara umum, dalam hukum agraria Indonesia yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA), pengertian tanah mencakup dimensi yang luas, tidak terbatas pada pengertian fisik atau permukaan bumi saja¹. Pengertian tanah dalam sudut pandang dimensi fisik melihat bahwa tanah sebagai permukaan bumi yang meliputi lapisan padat di atasnya, termasuk tubuh bumi di bawahnya, serta segala sesuatu yang melekat padanya (seperti air, ruang di atasnya, dan kekayaan alam yang terkandung). Tanah diartikan sebagai lingkungan fisik tempat manusia hidup². Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) UUPA, disebutkan bahwa:³

¹ Boedi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, hlm. 17

² *Ibid.*, hlm. 8

³ A.P. Parlindungan. 1998. *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Manda Maju, Bandung,

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tanah merupakan sumber daya pokok dalam pembangunan yang memiliki peran penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia. Oleh karena itu, tanah harus dikelola, dimanfaatkan, dan digunakan secara optimal demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun demikian, masih banyak tanah yang telah dimiliki atau dikuasai baik yang sudah memiliki Hak Atas Tanah maupun yang baru diperoleh dibiarkan tidak produktif atau bahkan terlantar, sehingga cita-cita untuk mewujudkan kemakmuran rakyat belum tercapai secara optimal.⁴

Berdasarkan Pasal 16 ayat (!) UUPA, dikenal beberapa macam hak atas tanah, antara lain:

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,

hlm. 25.

⁴ Widhi Handoko, 2014. *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm 117

- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Melihat kondisi tanah yang banyak tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, perlu dilakukan penataan dan pengelolaan ulang agar tanah benar-benar menjadi sumber kesejahteraan masyarakat, sekaligus mewujudkan kehidupan yang adil, berkelanjutan, dan harmonis dalam sistem sosial serta kebangsaan Indonesia. Dalam rangka mempertahankan kualitas tanah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, para Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, dan Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah diharapkan dapat menjaga dan memelihara tanah yang dimilikinya, serta tidak melakukan penelantaran, demi terciptanya keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum.

Oleh sebab itu, diperlukan adanya pengaturan yang jelas mengenai penertiban serta pemanfaatan tanah terlantar. Dalam kondisi saat ini, praktik penelantaran tanah justru meningkatkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat, serta menurunkan kualitas lingkungan hidup.⁵ Selain itu, penelantaran tanah berdampak negatif terhadap keberhasilan program pembangunan nasional, karena dapat menghambat pencapaian tujuan pembangunan, melemahkan ketahanan pangan dan ekonomi nasional, serta membatasi akses masyarakat, terutama para petani, terhadap lahan yang seharusnya dapat mereka manfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan.⁶

⁵ Bernard Limbong, 2012. *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 50

⁶ *Ibid*

Negara memberikan Hak Atas Tanah kepada setiap Pemegang Hak agar tanah tersebut dapat diusahakan, digunakan, dimanfaatkan, serta dipelihara secara bertanggung jawab. Pemberian hak tersebut tidak hanya dimaksudkan untuk kepentingan dan kesejahteraan pemegang hak itu sendiri, tetapi juga untuk kemakmuran masyarakat, bangsa, dan negara secara keseluruhan. Setiap kali negara memberikan hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum, pemberian tersebut selalu disertai dengan kewajiban- kewajiban tertentu sebagaimana diatur dalam UUPA serta surat keputusan pemberian haknya.⁷ Oleh karena itu, pemegang hak dilarang menelantarkan tanah yang dimilikinya. Apabila pemegang hak tersebut menelantarkan tanahnya, maka UUPA telah menentukan akibat hukumnya, yaitu hapusnya Hak Atas Tanah yang bersangkutan, berakhirnya hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah tersebut, serta penegasan bahwa tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.⁸

Adapun terhadap tanah yang belum memiliki Hak Atas Tanah, tetapi telah ada dasar penguasaan, penggunaannya harus berdasarkan suatu hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 juncto Pasal 16 UUPA. Oleh sebab itu, individu maupun badan hukum yang telah memiliki dasar penguasaan tanah baik melalui pelepasan hak dari pihak lain, perolehan izin lokasi, maupun keputusan pelepasan kawasan hutan wajib memelihara dan mengusahakan tanahnya dengan baik, tidak menelantarkannya, serta mengajukan permohonan untuk memperoleh Hak Atas Tanah secara sah.

⁷ Ahmad Redi, et al. 2022. Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila Terhadap Penertiban Kawasan Dan Tanah Terlantar. *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, Vol. 02, No. 01, hlm. 53.

⁸ Suhariningsih, 2009. *Tanah Terlantar*, Prestasi Pustaka Raya, Jakarta, hlm. 14.

Meskipun seseorang atau badan hukum belum memperoleh Hak Atas Tanah secara resmi, apabila tanah yang dikuasainya ditelantarkan, maka hubungan hukumnya dengan tanah tersebut akan dihapuskan dan tanah itu akan kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.⁹

enelantaran tanah perlu dicegah dan ditertibkan guna mengurangi bahkan menghilangkan berbagai dampak negatif yang ditimbulkannya. Upaya pencegahan, penertiban, serta pendayagunaan tanah terlantar merupakan langkah penting sekaligus syarat utama dalam pelaksanaan program pembangunan nasional, khususnya di bidang agraria sebagaimana telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Sebagai bentuk pelaksanaan kebijakan tersebut, pada awal masa reformasi pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang kemudian diperkuat melalui Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 mengenai Ketentuan Pelaksanaan PP No. 36 Tahun 1998.¹⁰

Namun, dalam praktiknya, kedua peraturan tersebut belum berjalan secara efektif, karena terdapat berbagai ketentuan yang sudah tidak relevan dan tidak dapat lagi dijadikan pedoman dalam proses penertiban serta pemanfaatan tanah terlantar. Oleh sebab itu, pemerintah menggantinya

⁹ I Made Pria Dharsana., et al. 2024. Disparitas Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, Volume 5, Issue 3, hlm. 298.

¹⁰ Putri Patricia Siwu., et al. 2025. Penertiban Atas Penyalahgunaan Tanah Terlantar Menurut Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. *Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi*, Vol. 13 No. 4, hlm. 3.

dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Pemerintah ini diundangkan pada 22 Januari 2010, dan pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui beberapa peraturan turunan, yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2011 yang merupakan perubahan atas Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010; serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar.¹¹ Meskipun telah diperbarui, PP Nomor 11 Tahun 2010 dinilai belum sepenuhnya efektif dalam mengatasi berbagai persoalan di lapangan, khususnya dalam hal penentuan objek tanah, jangka waktu peringatan, mekanisme penghapusan tanah yang sudah dimanfaatkan dari data tanah terindikasi terlantar, dan berbagai permasalahan administratif lainnya.¹²

Seiring perkembangan pembangunan nasional, muncul pula fenomena baru berupa kawasan terlantar, yakni wilayah nonkawasan hutan yang belum memiliki hak atas tanah tetapi telah diberikan izin, konsesi, atau perizinan usaha, namun tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Apabila kondisi ini dibiarkan tanpa penanganan, penelantaran kawasan dapat memperlebar kesenjangan sosial dan ekonomi, serta menurunkan kualitas lingkungan

¹¹ Desinta., et al. 2025. Rekonstruksi Konsep "Tanah Terlantar" dalam UUPA: Implikasi Terhadap Pengelolaan HGU yang Tidak Produktif, *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, Volume 4 Nomor 1, hlm. 698.

¹² Bambang D Saragih. 2015. Analisis Yuridis Berlakunya Pp No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Permasalahan yang Ditimbulkan. *Premise Law Journal*, Vol. 11, hlm. 16.

hidup. Oleh karena itu, pemerintah memandang perlu untuk menetapkan regulasi baru yang mampu mengantisipasi dan meminimalisasi dampak negatif penelantaran tanah dan kawasan. Sebagai tindak lanjut dari amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut sebagai UU Cipta Kerja), maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, yang menjadi dasar hukum terbaru dalam pengaturan dan penataan tanah serta kawasan yang tidak dimanfaatkan secara optimal.¹³

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar dinyatakan bahwa:

- (1) Objek penertiban Tanah Terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah.
- (2) 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.
- (3) 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.
- (4) 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.

¹³ I Made Pria Dharsana., *Op.Cit.*, hlm. 299.

- (5) Tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Dasar Penguasaan Atas Tanah.

Menurut Peraturan Pemerintah yang telah disebutkan di atas, tanah yang tergolong sebagai tanah telantar dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya dalam jangka waktu yang telah ditentukan, akan ditetapkan melalui Keputusan Menteri ATR/BPN RI sebagai tanah negara bekas tanah telantar yang berada di bawah penguasaan langsung negara. Ketentuan semacam ini dinilai kurang mencerminkan asas keadilan, karena bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, khususnya Sila Kelima, yaitu “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, serta dengan Pasal 28 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan prinsip perlindungan dan penghormatan terhadap hak milik warga negara.

Peraturan tersebut awalnya dibentuk dikarenakan pada tahun 2020 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Negara (ATR/BPN) mencatat terdapat lebih dari 9.000 kasus sengketa mengenai kawasan telantar. Sehingga, apabila tidak segera ditangani, penelantaran tanah dapat mengakibatkan semakin tingginya kesenjangan sosial dan ekonomi serta semakin menurunnya kualitas lingkungan sehingga diterbitkan peraturan tersebut untuk menanggulangi permasalahan penelantaran tanah. Tujuan diterbitkannya PP ini adalah sebagai pelaksana ketentuan Pasal 180 UU Cipta

Kerja serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA terkait hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan.¹⁴

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) pada tahun 2024 mencatat ada 99.099,27 hektare tanah di Indonesia yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar di 23 Provinsi di Indonesia.¹⁵ Di Amerika Serikat, konsep penertiban tanah telantar didasarkan pada prinsip common law, di mana pemilik yang secara sengaja meninggalkan tanahnya dianggap melepaskan hak kepemilikannya. Dalam kasus demikian, pihak lain yang menemukan tanah tersebut dapat mengklaim hak atasnya. Prinsip ini mencerminkan pandangan bahwa kepemilikan tanah menuntut adanya tanggung jawab dalam pemanfaatan dan pengelolaan secara aktif.¹⁶

Berbeda dengan Amerika, Jepang menghadapi permasalahan tanah terlantar yang kompleks akibat banyaknya lahan tanpa pemilik yang jelas. Untuk mengatasinya, pemerintah Jepang menerbitkan Undang-Undang tentang Penggunaan Tanah Terlantar tahun 2019, yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah, swasta, maupun lembaga nirlaba untuk menggunakan tanah kosong hingga 10 tahun untuk kepentingan umum seperti taman, jalan, dan fasilitas sosial. Kebijakan ini dilengkapi dengan Undang-

Undang Survei Tanah Nasional dan Undang-Undang Dasar Pertanahan tahun

¹⁴ Ahmad Redi., et al. 2022. Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila Terhadap Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, Vol. 02, No. 01, 2022, hlm. 51.

¹⁵ Hana Nushratu 2024. "Kementerian ATR/BPN Catat Ada 99 Ribu Hektare Tanah Terlantar" selengkapnya <https://news.detik.com/berita/d-7658095/kementerian-atr-bpn-catat-ada-99-ribu-hektare-tanah-terlantar>, diakses pada 2 November 2025.

¹⁶ Fatimah Al Zahra. 2017. Gagasan Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Yang Berkeadilan. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, Vol. 3, No. 2, hlm. 99.

2020, yang bertujuan memperbaiki sistem pencatatan tanah dan mewajibkan ahli waris melaporkan perubahan kepemilikan. Namun, masih terdapat tantangan besar karena banyak tanah yang hilang kepemilikannya dan tidak tercatat sejak abad ke-19.¹⁷

Sementara itu, di Malaysia, tanah terlantar atau tanah terbiar diatur dalam Kanun Tanah Negara (KTN) Nomor 56 Tahun 1958, serta aturan daerah seperti Land Ordinance 1962 di Sabah dan Land Code 1958 di Sarawak. Pemerintah dapat mengambil alih dan mengolah tanah terbiar (3-15 tahun) tanpa mencabut hak kepemilikan, terutama untuk proyek pertanian dan ketahanan pangan nasional. Dalam perspektif hukum Islam, tanah telantar dikenal sebagai tanah mati (*ihya al-mawat*), yaitu tanah yang tidak dimiliki atau tidak dimanfaatkan. Islam mendorong umatnya untuk menghidupkan tanah mati agar menjadi produktif, namun hak tersebut tidak bersifat kepemilikan penuh, melainkan hak prioritas untuk memanfaatkan tanah tersebut, sementara kepemilikan utamanya tetap berada pada negara atau Imam yang berwenang mengatur dan memungut pajaknya.¹⁸

Fenomena tanah terlantar dengan status Hak Guna Usaha (HGU) yang dimiliki oleh perusahaan perkebunan atau pertanian skala besar. Salah satu kasus yang sering menjadi sorotan, meskipun memiliki berbagai implikasi hukum dan sosial, adalah kasus penertiban Tanah HGU PT. Sumber Mahardika Graha (SMG) di Kabupaten Lamandau, Kalimantan Tengah.

¹⁷ Gunanegara, 2020. *Hak Negara & Warga Negara Atas Tanah: Di Berbagai Negara*, Gunanegara, Jakarta, hlm. 88-89.

¹⁸ Yesi Dwi Aprilan. 2015. Perbandingan Hukum Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia Dengan Malaysia. *Jurnal*, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 9.

Kasus penertiban tanah Hak Guna Usaha (HGU) milik PT. Sumber Mahardika Graha (SMG) adalah contoh kasus penting yang menyoroti sulitnya dalam penegakan kebijakan penertiban tanah terlantar di Indonesia, khususnya terkait dengan celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh pemegang hak¹⁹. Berdasarjab kasus ini menjadi terkenal karena merupakan salah satu kasus HGU terlantar yang digugat balik dan dimenangkan oleh perusahaan pemegang hak di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Sebelumnya BPN (Badan Pertanahan Nasional) melalui Kantor Wilayah dan tim khusus melakukan identifikasi dan penelitian, kemudian menyimpulkan bahwa HGU PT. SMG, termasuk lahan seluas 3.361,89 Hektar, terindikasi terlantar. Namun, PT. SMG sebagai pemegang hak yang keberatan dengan SK Penetapan Tanah Terlantar tersebut mengajukan Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta. Perusahaan berargumen bahwa penelantaran tidak terjadi karena kesengajaan atau terjadi karena alasan di luar kontrolnya (*force majeure*), atau mengklaim adanya cacat prosedur dalam penerbitan SK BPN.

Kasus tanah terlantar menunjukkan bahwa hukum agraria di Indonesia masih lemah dalam menjalankan Asas Fungsi Sosial tanah dan belum sepenuhnya mampu menjamin keadilan bagi masyarakat. Dalam hukum agraria, tanah seharusnya tidak hanya dipandang sebagai milik pribadi, tetapi juga memiliki fungsi sosial untuk kemakmuran bersama. Karena itu, tanah tidak boleh dijadikan alat untuk mencari keuntungan semata atau untuk

¹⁹ Sukma Nurdiana Puspasari. *Problematika Penertiban Tanah Terlantar (Studi Tanah Hak Guna Usaha Pt. Sumber Mahardika Graha Di Kabupaten Lamandau, Provinsi Kalimantan Tengah)*. *Journal Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, 2021, hlm. 3.

spekulasi, melainkan harus digunakan sebaik mungkin untuk kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, aturan tentang tanah terlantar dibuat sebagai upaya untuk memperbaiki dan menjaga keadilan dalam pengelolaan tanah di Indonesia.

Persoalan tanah terlantar merupakan isu strategis yang menyangkut aspek hukum, sosial, ekonomi, dan lingkungan yang saling berkaitan. Negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan agar setiap bidang tanah dimanfaatkan sesuai fungsi sosialnya demi tercapainya kemakmuran rakyat sebagaimana amanat konstitusi dan UUPA. Namun, lemahnya pelaksanaan regulasi dan pengawasan terhadap pemanfaatan tanah masih menjadi kendala utama dalam mewujudkan keadilan agraria di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan pembaruan dan penegakan hukum yang lebih tegas serta sinergi antara pemerintah, pemegang hak, dan masyarakat dalam menertibkan serta mendayagunakan tanah terlantar secara optimal, sehingga tanah benar-benar menjadi instrumen kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan uraian pada narasi tersebut maka perlu dibahas penelitian disertasi terkait dengan **“Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Tanah Terlantar oleh Negara Berbasis Nilai Keadilan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada penjelasan latar belakang diatas, rumusan masalah yang hendak diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai pengelolaan tanah terlantar dalam sistem hukum agraria Indonesia saat ini?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penegakan hukum regulasi pengelolaan tanah terlantar di Indonesia?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi pengelolaan tanah terlantar oleh Negara berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan pengaturan hukum mengenai pengelolaan tanah terlantar dalam sistem hukum agraria Indonesia saat ini.
2. Untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penegakan hukum regulasi pengelolaan tanah terlantar di Indonesia.
3. Untuk merumuskan rekonstruksi regulasi pengelolaan tanah terlantar oleh Negara berbasis nilai keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian yang akan dilaksanakan oleh penulis, manfaat penelitian yang diharapkan dapat diraih sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan sumbangsih pemikiran dan menjadi suatu konsep ilmiah yang dapat memberikan warna dalam perkembangan ilmu pengetahuan tentang hukum, terkhususnya dalam hal ini berhubungan dengan ilmu hukum agraria mengenai dengan fokus pada penegasan kembali karakter sosial dan nasional dari penguasaan tanah di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi pemerintah

Diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dan menambah wawasan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan tanah terlantar dengan memberikan masukan empiris mengenai kelemahan prosedural dan administratif dalam proses penertiban dan penetapan tanah terlantar berdasarkan nilai-nilai keadilan.

b. Bagi Masyarakat

Diharapkan Masyarakat dapat dasar advokasi bagi buruh tani, petani gurem, dan masyarakat adat untuk menuntut hak atas tanah terlantar yang telah dicabut haknya oleh negara karena terkait dengan tanah dan aturan hukumnya merupakan bidang keilmuan hukum yang sehari-hari melekat pada semua kalangan ditengah masyarakat, terlebih lagi keberadaan tanah menjadi aspek fundamental dalam kehidupan sehingga tidak terjadi lagi kasus yang melibatkan

masyarakat dalam sengketa klaim tumpang tindih atas tanah (*overlapping claims*).

c. Bagi penulis

Untuk memenuhi salah satu persyaratan penyelesaian studi Doktor Pada Program Doktor S3 Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, serta untuk dapat menambah ilmu pengetahuan, khasanah kepustakaan, dan bahan bacaan, serta dapat pula dipakai sebagai acuan terhadap penelitian sejenis untuk kajian-kajian berikutnya.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual adalah suatu hubungan serta kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Kerangka konsep ini gunanya untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang suatu topik yang akan dibahas. Kerangka tersebut didapatkan dari suatu konsep ilmu/teori yang dipakai sebagai landasan penelitian yang didapatkan pada tinjauan pustaka atau dapat disimpulkan merupakan ringkasan dari tinjauan pustaka yang dapat dihubungkan dengan garis sesuai variabel yang diteliti.

Menurut Soerjono Soekanto, kerangka konseptual adalah suatu kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan diteliti, baik dalam menggunakan penelitian yuridis maupun empiris. Kerangka konseptual membantu dalam memfokuskan topik

penelitian dan membatasi ruang lingkup studi. Dengan memfokuskan pada hubungan antara beberapa konsep spesifik, peneliti dapat memastikan bahwa pekerjaan yang telah dilakukan tetap relevan dengan tujuan penelitian.

Konseptual yang akan diangkat dalam proposal penelitian ini adalah mengenai tanah terlantar, asas fungsi sosial, hak pengelolaan tanah, hak menguasai tanah negara dan keadilan agraria.

1. Rekontruksi

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekontruksi dalam berbagai interpretasi.

Merenkonstruksi adalah membentuk kembali, membangun kembali dapat berupa fakta-fakta ataupun ide-ide atau melakukan remodel. Rekonstruksi berasal dari kata reconstruction yang diberi pengertian tentang penyusunan kembali, pembangunan kembali atau menata ulang dan dapat juga diberikan reorganisasi. Pengertian rekonstruksi (reconstruction) adalah sebagai *“the act or process of building recreating, reorganizing something”*.²⁰

Salah satunya seperti yang disebutkan rekonstruksi itu mencakup 3 (tiga) poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal

²⁰ Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, Minnessota, hlm 1272

dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik. Salah satunya seperti yang disebutkan rekonstruksi itu mencakup 3 (tiga) poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik.²¹

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan rekonstruksi dalam penelitian ini adalah suatu upaya pembaharuan dan penataan kembali sistem atau bentuk pengaturan hukum agar lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi saat ini. Dalam pengelolaan tanah terlantar, rekonstruksi dilakukan terhadap regulasi yang mengatur tentang penertiban, pemanfaatan, serta pengawasan tanah yang tidak digunakan sebagaimana mestinya. Pembaharuan ini bertujuan agar regulasi tersebut memiliki landasan yang kuat dari segi yuridis, filosofis, dan sosiologis, serta mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, hasil rekonstruksi regulasi ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi pemerintah dalam mengelola tanah terlantar secara adil, berkelanjutan, dan berpihak pada kepentingan masyarakat luas.

²¹ Yusuf Qardhawi, 2014, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Tasikmalaya: Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, hlm. 83.

2. Regulasi

Pengertian regulasi menurut kamus besar Indonesia berarti pengaturan.²² Pengertian regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/ organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi. Dengan demikian tujuan dibuatnya regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu.

3. Tanah Terlantar

Isu mengenai tanah terlantar muncul sebagai manifestasi kegagalan dalam menjaga keseimbangan tanah harus dipandang sebagai *social asset* (sumber kehidupan dan kedaulatan masyarakat) dan pada saat yang sama berfungsi sebagai *capital asset* (nilai ekonomi dan alat investasi).²³ Tanah terlantar didefinisikan sebagai tanah yang hak atau pengelolaannya telah diberikan kepada pihak tertentu baik individu maupun badan hukum, namun tidak dimanfaatkan sesuai peruntukan dalam jangka waktu tertentu. Keberadaan tanah terlantar menimbulkan dampak negatif yang signifikan, termasuk menghambat pembangunan nasional, mengurangi produktivitas ekonomi, dan yang paling krusial,

²² Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2017. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa: Jakarta., 2017, hlm. 83.

²³ Putu Amalia Diva Prasista, Ketut Kasta Arya Wijaya, & Luh Putu Suryani. 2022. "Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan." *Jurnal Konstruksi Hukum* 3 (3), hlm 515.

berpotensi menimbulkan konflik kepemilikan serta permasalahan sosial yang mencederai rasa keadilan di tengah masyarakat.

Sementara itu pandangan filosofis hukum agraria Indonesia bersumber pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".²⁴ Ketentuan ini melahirkan doktrin Hak Menguasai Negara (HMN), yang memberikan otoritas kepada negara untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi urusan pertanahan demi kepentingan nasional dan kepentingan bersama. Sedangkan tanah terlantar harus didasarkan pada kerangka Hak Menguasai Negara, dimana hal ini menjadi kasus uji kegagalan penegakan Asas Fungsi Sosial dan upaya penegakan keadilan agraria.

Tanah telantar menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 Pasal 1 Ayat (2) Tanah Telantar adalah tanah hak (hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak pengelolaan), dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara.

Tanah telantar adalah tanah yang tidak difungsikan sesuai keperuntukannya, untuk itu perlu dilakukan penertiban. Objek penertiban Tanah Telantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) PP Nomor

²⁴ Tarli Nugroho, & Irfan Afifi. 2014. *Ilmu Agraria Lintas Disiplin Tinjauan Filsafat Ilmu*. STPN,

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. Tanah hak milik menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara sehingga:²⁵

- 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 Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak. Tanah Hak Pengelolaan yang dikecualikan dari objek penertiban Tanah Telantar yaitu tanah hak pengelolaan masyarakat hukum adat dan tanah hak pengelolaan yang menjadi aset bank tanah.

4. Hak Pengelolaan Tanah

Hak Pengelolaan Tanah adalah suatu hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mengelola, merencanakan, dan memanfaatkan sebidang tanah tertentu sesuai dengan

²⁵ Dwi Purnama & Dian Dewi Khasanah. 2024. The Role of The National Land Agency in Preventing and Setting Land Disputes in Indonesia. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 4(4), hlm. 943–954.

peraturan perundang-undangan yang berlaku²⁶. hak pengelolaan tanah tidak memberikan hak milik atas tanah tersebut kepada pemegangnya, tetapi memberikan hak untuk menggunakan dan mengelola tanah sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pemegang hak pengelolaan tanah dapat berupa badan hukum milik negara, badan hukum milik swasta, atau lembaga pemerintah yang ditugaskan untuk mengelola tanah tersebut guna kepentingan umum atau proyek-proyek pembangunan tertentu. Hak pengelolaan tanah biasanya diberikan untuk jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang sesuai dengan ketentuan yang berlaku²⁷.

Hak pengelolaan tanah memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk melakukan perencanaan tata ruang, pembangunan infrastruktur, dan pengelolaan sumber daya yang ada di atas tanah tersebut. Pemegang HPL juga dapat memberikan sebagian dari tanah yang dikelolanya kepada pihak ketiga melalui perjanjian, seperti pemberian Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, atau Hak Guna Usaha (HGU). Namun, pemberian hak-hak tersebut harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan tujuan utama dari hak pengelolaan tanah itu sendiri. Selain itu, setiap perjanjian yang melibatkan pihak ketiga harus didaftarkan di kantor pertanahan setempat untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak bagi semua pihak yang terlibat.

²⁶ Elita Rahmi, 2010. Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum* 10 (3), hlm 340.

²⁷ *Ibid*

Pemberian hak pengelolaan tanah juga diatur dengan berbagai syarat dan ketentuan yang bertujuan untuk memastikan bahwa tanah yang dikelola digunakan secara optimal dan berkelanjutan. Pemerintah, melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN), melakukan pengawasan dan evaluasi secara berkala terhadap pemegang hak pengelolaan tanah untuk memastikan bahwa tanah tersebut digunakan sesuai dengan rencana dan peraturan yang telah ditetapkan²⁸. Jika pemegang hak pengelolaan tanah tidak memenuhi kewajibannya atau menggunakan tanah tidak sesuai dengan peruntukannya, pemerintah berhak untuk mencabut hak pengelolaan tanah tersebut dan mengalihkannya kepada pihak lain yang lebih kompeten dalam mengelola tanah tersebut.

Hak Pengelolaan Tanah memiliki tujuan yang sangat penting dalam konteks pembangunan nasional dan pengelolaan sumber daya alam. Dengan memberikan hak pengelolaan tanah kepada badan hukum atau lembaga pemerintah yang kompeten, pemerintah dapat memastikan bahwa tanah-tanah yang strategis dan potensial dikelola dengan baik dan memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat dan negara. hak pengelolaan tanah juga berperan dalam mendukung berbagai proyek pembangunan infrastruktur, perumahan, kawasan industri, dan fasilitas umum lainnya yang sangat penting bagi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, dengan adanya pengaturan yang jelas mengenai hak dan kewajiban pemegang hak pengelolaan tanah,

²⁸ Made Putri Laras Sapta Ananda, I. Nyoman Putu Budiarta, & Ni Made Puspasutari Ujjanti. 2022. Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Lahan Pemerintah Daerah. *Jurnal Konstruksi Hukum* 3 (2), hlm. 320.

diharapkan dapat mengurangi potensi konflik pertanahan dan memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam pengelolaan tanah tersebut.

Hak pengelolaan tanah juga memainkan peran penting dalam program reforma agraria dan redistribusi tanah yang bertujuan untuk memperbaiki struktur kepemilikan tanah dan meningkatkan akses masyarakat terhadap sumber daya tanah. Melalui hak pengelolaan tanah, pemerintah dapat mengalokasikan tanah untuk berbagai kepentingan sosial, seperti pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, pembangunan fasilitas pendidikan dan kesehatan, serta penyediaan lahan bagi kegiatan pertanian dan usaha kecil menengah. Dengan demikian, HPL tidak hanya berfungsi sebagai alat pengelolaan tanah, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan yang mendukung keadilan sosial dan pembangunan berkelanjutan.

Hak pengelolaan tanah adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak ini diberikan kepada individu atau organisasi untuk mengelola dan memanfaatkan tanah secara efektif dan efisien. Hak Pengelolaan Tanah berbeda dengan hak milik tanah, karena hak milik tanah memberikan hak penuh atas tanah, sedangkan Hak Pengelolaan Tanah memberikan hak untuk mengelola dan memanfaatkan tanah, tetapi tidak memberikan hak penuh atas tanah. Hak Pengelolaan Tanah dapat diberikan oleh negara kepada individu atau organisasi untuk tujuan

tertentu, seperti pengembangan wilayah, pengembangan infrastruktur, atau pengembangan industri.

Hak Pengelolaan Tanah juga dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak Pengelolaan Tanah yang berasal dari tanah ulayat dapat menjadi solusi untuk dapat memanfaatkan tanah ulayat untuk kepentingan investasi, apalagi tanah ulayat umumnya sangat luas dan belum dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat.

Hak Pengelolaan Tanah juga dapat diberikan kepada individu atau organisasi untuk tujuan lain, seperti pengembangan pertanian, pengembangan perikanan, atau pengembangan pariwisata. Dalam pengelolaan Hak Pengelolaan Tanah, pemegang hak harus memenuhi beberapa syarat, seperti mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, mematuhi ketentuan teknis, dan mematuhi ketentuan lingkungan. Pemegang hak juga harus memastikan bahwa pengelolaan tanah yang dilakukan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dan tidak menimbulkan konflik dengan masyarakat sekitar. Dalam beberapa kasus, Hak Pengelolaan Tanah juga dapat diberikan kepada pihak lain, seperti pemerintah daerah, untuk tujuan tertentu, seperti pengembangan wilayah atau pengembangan infrastruktur.

Dalam beberapa kasus, Hak Pengelolaan Tanah juga dapat dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain, seperti dalam hal diberikan

hak milik, dilepaskan untuk kepentingan umum, atau ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hak Pengelolaan Tanah juga dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan beberapa faktor, seperti sejarah penggunaan tanah, kepentingan masyarakat, dan kepentingan lingkungan. Dengan demikian, Hak Pengelolaan Tanah sangat penting dalam pengelolaan dan pengawasan tanah, serta dalam mencegah terjadinya konflik dan kerusakan lingkungan.

Hak pengelolaan tanah merupakan salah satu hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria²⁹. Hak pengelolaan tanah diberikan oleh negara kepada badan hukum atau orang untuk mengelola dan memanfaatkan tanah untuk kepentingan umum. Berikut adalah beberapa karakteristik hak pengelolaan tanah (HPL) sebagai berikut:

- a. Diberikan oleh negara: HPL hanya dapat diberikan oleh negara melalui proses yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Kepentingan umum: HPL diberikan untuk kepentingan umum, seperti pembangunan infrastruktur, kawasan industri, atau kawasan lindung.
- c. Jangka waktu: hak pengelolaan tanah diberikan untuk jangka waktu tertentu, maksimal 25 tahun dan dapat diperpanjang.

²⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

- d. Kewajiban: Pemegang hak pengelolaan tanah berkewajiban untuk mengelola dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya dan memenuhi kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- e. Hak: Pemegang hak pengelolaan tanah memiliki hak untuk mengelola dan memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya, termasuk mendirikan bangunan dan melakukan kegiatan lain yang terkait dengan pengelolaan tanah.

5. Hak Menguasai Tanah Negara

Hak Menguasai Tanah Negara adalah hak negara untuk menguasai dan mengelola tanah yang berada di wilayahnya. Hak ini diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dan Hak Menguasai Tanah Negara berfungsi sebagai dasar hukum bagi negara untuk mengelola dan mengawasi tanah yang berada di wilayahnya, serta untuk menjaga kepentingan negara dan masyarakat.

Dalam pengelolaan Hak Menguasai Tanah Negara, negara harus memperhatikan beberapa faktor, seperti kepentingan masyarakat, kepentingan lingkungan, dan kepentingan negara³⁰. Negara juga harus memastikan bahwa pengelolaan tanah yang dilakukan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dan tidak menimbulkan konflik

³⁰ Muhammad Bakri, 2011. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria*. Universitas Brawijaya Press, Malang, hlm 30

dengan masyarakat sekitar. Dalam beberapa kasus, Hak Menguasai Tanah Negara juga dapat diberikan kepada pihak lain, seperti pemerintah daerah, untuk tujuan tertentu, seperti pengembangan wilayah atau pengembangan infrastruktur.

Dalam beberapa kasus, Hak Menguasai Tanah Negara juga dapat dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain, seperti dalam hal diberikan hak milik, dilepaskan untuk kepentingan umum, atau ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan³¹. Hak Menguasai Tanah Negara juga dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan beberapa faktor, seperti sejarah penggunaan tanah, kepentingan masyarakat, dan kepentingan lingkungan. Dalam beberapa kasus, Hak Menguasai Tanah Negara juga dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam beberapa kasus, Hak Menguasai Tanah Negara juga dapat diberikan kepada individu atau organisasi untuk tujuan lain, seperti pengembangan pertanian, pengembangan perikanan, atau pengembangan pariwisata. Dalam beberapa kasus, Hak Menguasai Tanah Negara juga dapat diberikan kepada pihak lain, seperti pemerintah daerah, untuk tujuan lain, seperti pengembangan wilayah atau pengembangan infrastruktur. Dengan demikian, Hak Menguasai Tanah Negara sangat

³¹ *Ibid*

penting dalam pengelolaan dan pengawasan tanah, serta dalam mencegah terjadinya konflik dan kerusakan lingkungan.

Hak Menguasai Tanah Negara adalah hak yang diberikan oleh negara kepada pihak tertentu untuk menguasai tanah yang secara hukum dimiliki oleh negara. Hak ini diberikan dengan tujuan untuk memfasilitasi penggunaan tanah tersebut untuk kepentingan umum, pembangunan, dan investasi yang strategis bagi negara. Pemberian Hak Menguasai Tanah Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya³².

Hak Menguasai Tanah Negara dapat diberikan kepada badan usaha, baik swasta maupun milik negara, atau kepada individu, untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan proyek yang bersangkutan. Proses pemberian hak ini melalui prosedur yang diatur secara ketat oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau lembaga yang ditunjuk, termasuk persyaratan administratif dan teknis yang harus dipenuhi oleh pemohon.

Pemegang Hak Menguasai Tanah Negara memiliki kewajiban untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya yang telah ditetapkan, seperti untuk pembangunan infrastruktur, industri, perumahan, atau kepentingan umum lainnya. Pemegang hak juga bertanggung jawab untuk menjaga dan memelihara tanah tersebut selama

³² *Ibid*

periode hak berlaku, serta membayar pajak dan retribusi yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pemberian Hak Menguasai Tanah Negara dilakukan atas dasar pertimbangan strategis untuk pembangunan nasional dan tidak dapat dipindahkan atau dialihkan tanpa izin dari pihak yang memberi hak. Setelah periode hak berakhir, tanah tersebut akan kembali menjadi milik negara dan dapat diberikan hak yang lainnya, atau tetap di bawah penguasaan tanah negara.

Hak Menguasai Negara Atas Tanah merupakan hak fundamental yang dimiliki negara yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak Menguasai Negara Atas Tanah menjadi dasar bagi negara untuk mengatur dan mengelola tanah demi kepentingan rakyat dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hak menguasai negara atas tanah merupakan hak fundamental yang penting untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah demi kepentingan rakyat dan kelestarian lingkungan hidup. Pengelolaan hak menguasai negara atas tanah yang baik dan bertanggung jawab oleh negara akan berkontribusi pada pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyat. Secara keseluruhan, Hak Menguasai Tanah Negara adalah instrumen penting dalam manajemen tanah negara dan berperan dalam mendukung pembangunan nasional dan investasi. Dengan

memfasilitasi penggunaan tanah yang strategis, pemerintah dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dan industri, serta memanfaatkan sumber daya alam secara efektif untuk kepentingan umum.

6. Asas Fungsi Sosial

Asas Fungsi Sosial adalah pilar penting dan fundamental dalam hukum agraria nasional. Secara kajian filosofis, asas ini berasal dari teori fungsi sosial hak atas tanah yang dikemukakan oleh ahli hukum Perancis, Leon Duguit. Menurut Duguit yang menolak konsep hak milik yang absolut dan individualistik ala hukum perdata Barat. Sebaliknya, pandangannya menempatkan hak milik sebagai sebuah fungsi sosial yang mengikat pemegangnya pada kewajiban untuk menggunakan properti tersebut demi kepentingan masyarakat dan komunitas.

Dalam konteks hukum Indonesia, asas fungsi sosial merupakan bagian dari manifestasi cita-cita keadilan sosial yang terdapat dalam sila kelima dari Pancasila dan meruakan amanat yang harus diwujudkan dari kemakmuran rakyat (Pasal 33 UUD 1945) yang dicita-citakan atas berdirinya negara Indonesia³³. Maka asas fungsi sosial seharusnya memastikan bahwa hak milik atas tanah, meskipun diakui sebagai hak yang terkuat, tidaklah absolute, melainkan bersifat relatif dan tidak tak

³³ Triana.Rejekiningsih, 2016. Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya di Indonesia). *Yustisia*, 5 (2), hlm 306.

terbatas. Hak milik individu harus tunduk pada kewajiban sosial yang mengikatnya.

Hal demikian membawa pada kondisi bahwa asas fungsi sosial memiliki implikasi filosofis yang serius yakni berusaha untuk menyeimbangkan Hak Asasi Manusia (HAM) secara individu atas properti (Pasal 28H UUD 1945) dengan kewajiban yang harus ditanggungnya secara kolektif ditengah-tengah masyarakat³⁴, memastikan tanah tidak hanya bermanfaat bagi pemiliknya, tetapi juga bagi bangsa dan negara.

Asas fungsi sosial dalam dewasa ini bertentangan dengan praktik agraria modern yang melihat bahwa tanah semata sebagai aset statis murni untuk spekulasi nilai (*capital gain*) tanpa kewajiban produktif. Hal ini menjadikan pemegang Hak guna usaha (HGU) atau hak guna bangunan (HGB) dapat membiarkan tanahnya kosong hanya untuk menunggu kenaikan harga. Tentu jika kondisi demikian sudah berlangsung, dari kacamata filosofis, ini merupakan pelanggaran terang-terangan terhadap asas fungsi sosial. Dimana seharusnya pelaksanaan dari asas ini adalah menuntut penggunaan yang produktif dan bermanfaat, bukan penimbunan kekayaan.

Landasan yuridis utama asas fungsi sosial terletak pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang secara eksplisit menyatakan bahwa "*semua*

³⁴ Dian Aries Mujiburohman & Kusmiarto Kusmiarto. 2014. Aspek Hak Asasi Manusia Dalam Pengadaan Tanah. *Bhumi Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN*, hlm. 627.

hak atas tanah mempunyai fungsi sosial"³⁵. Pasal ini berlaku untuk semua jenis hak, tidak hanya Hak Milik. Penerapan asas ini setidaknya dapat diwujudkan melalui dua mekanisme yuridis yang mencerminkan otoritas negara.

7. Keadilan

Keadilan adalah berasal dari kata “adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.³⁶ Berdasarkan beberapa definisi dapat dipahami bahwa pengertian keadilan adalah semua hal yang berkenaan dengan sikap dan tindakan dalam hubungan antar manusia, keadilan berisi sebuah tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajibannya, perlakuan tersebut tidak pandang bulu atau pilih kasih, melainkan semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya. Keadilan berarti dapat menempatkan sesuatu secara proporsional dan persamaan hak sesuai dengan kapasitas dan kemampuan seseorang dalam melakukan sesuatu masalah.³⁷

Menurut para pengikut teori etis, bahwa hakikat keadilan itu terletak pada penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan. Dalam hal ini ada dua yang terlibat, yaitu pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima perlakuan. Secara ideal hakikat keadilan itu tidak hanya dilihat dari satu pihak saja tetapi harus dilihat dari dua pihak. Dengan

³⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

³⁶ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Op.Cit.*, hlm. 517.

³⁷ Yatimin Abdullah, 2006, *Pengantar Studi Etika*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 537.

demikian untuk memberikan keadilan tersebut tidak hanya melihat pada pihak yang diperlakukan, akan tetapi juga melihat pada pihak yang memperlakukan, hal ini diperlukan agar keadilan tersebut dapat memenuhi rasa keadilan tersebut hanya dilihat terhadap pihak yang menerima perlakuan saja. Aristoteles menyatakan bahwa keadilan berdasarkan proporsional, semua orang dihadapan hukum mempunyai kedudukan yang sama. Proporsional disini adalah memberikan kepada setiap orang atau warga negara berdasarkan kemampuan yang dimiliki dan dilakukan. Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 (dua), yang pertama adalah keadilan komutatif atau keadilan yang memberikan sama rata antara orang yang satu dengan yang lainnya tanpa melihat seberapa besar prestasi yang telah diberikan atau diperbuat. Yang kedua adalah keadilan Distributif yaitu keadilan yang diberikan kepada setiap orang berdasarkan prestasi yang telah diberikan atau diperbuat.³⁸

Pada dasarnya keadilan erat dengan pemenuhan hak secara merata dan tidak tebang pilih, selain itu hak juga meliputi dalam hal ini ialah hak pada segi nilai ekonomis, yang juga memuat nilai ketuhanan yang mengamatkan keseimbangan dalam mewujudkan nilai kemanusiaan dan keadilan sosial bagi seluruh golongan masyarakat melalui demokrasi yang bertumpu pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat Indonesia dengan tetap berpegangan pada nilai kearifan lokal yang lahir dan

³⁸ D.H.M. Mewissen, 2007, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terjemahan Bernard Arief Sidharta, Bandung, hlm. 27-31.

tumbuh di Indonesia.³⁹ Hal ini tidak hanya diharapkan terwujud dalam formulasi positif hukum yang ada namun juga harus mampu terwujudkan dalam peradilan terkait persoalan kepailitan sebagai penjabaran dari irah-irah putusan yang menyatakan demi Keadilan dan Berdasarkan Ketuhanan.⁴⁰

8. Konsep Keadilan Agraria

Keadilan Agraria merupakan tujuan tertinggi dari hukum agraria nasional. Konsepsi mengenai keadilan agraria harus diinterpretasikan melalui lensa keadilan distributif. Dalam perspektif teori keadilan John Rawls, keadilan menekankan pada keberpihakan pada kelompok yang paling tidak beruntung. Dalam pertanian, kelompok ini meliputi petani gurem, masyarakat adat, dan kelompok marginal yang tidak memiliki akses memadai terhadap sumber daya agraria.

Secara sosiologis, penegakan keadilan dalam agraria sangat mendesak mengingat ketimpangan struktural yang parah di Indonesia. Dalam jumlah yang besar tanah dikuasai oleh kelompok elit dan korporasi, sementara mayoritas petani hanya memiliki akses lahan yang kurang untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Ketimpangan akses ini merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia terhadap hak untuk hidup layak dan memperoleh pekerjaan yang adil. Tanah telah

³⁹ Amin Purnawan, 2017, *Kajian Hukum Pertanahan di Pengadilan Negeri*, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, hlm. 10

⁴⁰ Gunarto, Ansharullah Ida, & Jelly Leviza, 2020. *Rekonstruksi Sistem Hukum Nasional dalam Mewujudkan Indonesia Bersih dari Korupsi (The 2nd Proceeding, Indonesia Clean of Corruption)*. Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Medan: UMSU Press.

bertransformasi menjadi sarana menimbun kekayaan, bukan instrumen pemerataan kesejahteraan.

Keberhasilan penertiban tanah terlantar dan dilakukan redistribusi aset hanya dapat berkelanjutan jika pilar penataan akses dilaksanakan secara efektif. Penataan akses terhadap tanah menjadi program penting dalam upaya untuk meningkatkan dan pemberdayaan ekonomi yang harus dilakukan secara terintegrasi setelah penataan aset, dengan tujuan meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah, dan mendorong kewirausahaan subjek reforma agraria.

F. Kerangka Teoritik

Dalam proposal disertasi ini terdapat tiga permasalahan utama yang akan dibahas dan dianalisis secara mendalam. Untuk mendukung analisis tersebut, digunakan sejumlah teori kunci yang akan menjadi landasan konseptual dalam memahami dan menjelaskan pokok-pokok permasalahan. Teori-teori tersebut diklasifikasikan ke dalam tiga level kerangka berpikir, yaitu: Grand Theory, Middle Range Theory, dan Applied Theory, sebagaimana diuraikan berikut ini;

1. Teori Keadilan Pancasila: *Grand Theory*

Keadilan menjadi bahan perbincangan yang tidak kunjung usai. Persoalan keadilan merupakan masalah manusia yang sesungguhnya. Janji utama dari negara hukum adalah keadilan bagi seluruh rakyat. Indonesia menganut sistem negara hukum yang diharapkan lebih

memperioritaskan keadilan bagi rakyat Indonesia. Namun, hingga saat ini persoalan keadilan masih menjadi perdebatan di kalangan para ahli. Formula keadilan untuk masyarakat majmuk seperti Indonesia belum juga disepakati. Persoalan utamanya adalah bentuk keadilan tidak searah dengan pemahaman atau penilaian tentang keadilan itu sendiri. Dengan demikian penulis perlu menelusuri kembali persoalan keadilan yang terus dicari oleh manusia.

Menurut Thobias Messakh mengidentifikasi empat konsep nilai utama yang secara konstitutif digunakan para pendiri NKRI dalam merumuskan dan menyepakati Pancasila. Empat nilai itu antara lain: persatuan, kebebasan, kesederajatan, dan kekeluargaan.⁴¹ Keempat nilai utama itu tidak boleh dipahami secara terpisah. Sebab mereka saling mengkarakteristiki atau mengkonstitusi satu dengan yang lain. Artinya, nilai persatuan dan kekeluargaan mengkonstitusi nilai kebebasan dan kesederajatan sehingga kebebasan dan kesederajatan tidak boleh dijiwai egoisme atau individualisme. Sebaliknya nilai kebebasan dan kesederajatan mengkonstitusi persatuan dan kekeluargaan sehingga terhindar dari persatuan dan kekeluargaan yang dijiwai semangat feodalistis-hierarkhis, yaitu, persatuan dan kekeluargaan yang warganya tidak memiliki kebebasan dan kesederajatan. Kekeluargaan mengkonstitusi persatuan, kebebasan, dan kesederajatan, sehingga relasi antar warga NKRI tidak menjadi relasi yang egoistis, tetapi relasi saling

⁴¹ Thobias Arnolus Messakh, 2007. *Konsep Keadilan dalam Pancasila*, Satya Wacana Christian University Press, Salatiga.

peduli satu dengan yang lain. Pancasila tanpa nilai persatuan, kebebasan, dan kesederajatan yang dijiwai semangat kekeluargaan bukanlah Pancasila yang dikehendaki dan disepakati founding fathers pada 18 Agustus 1945 untuk menjadi dasar NKRI. Nilai-nilai utama ini mendasari semua sila-sila sebagai satu keutuhan.

Menurut Gustav Radbruch memandang bahwa Sein dan Sollen, 'materi' dan 'bentuk', sebagai dua sisi dari satu mata uang. 'Materi' mengisi 'bentuk', dan 'bentuk' melindungi 'materi'. Itulah kira-kira frase yang tepat untuk melukiskan teori Radbruch tentang hukum dan keadilan. Nilai keadilan adalah 'materi' yang harus menjadi isi aturan hukum. Sedangkan aturan hukum adalah 'bentuk' yang harus melindungi nilai keadilan. Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Ia normatif, karena berfungsi sebagai prasyarat trasedental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat. Ia menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolak ukur sistem hukum positif. Kepada keadilan-lah, hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.⁴²

⁴² Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, & Markus Y. Hage, 2010. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Cetakan III, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 129- 130.

Menurut Aristoteles memaknai keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan Negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak. Oleh karenanya orang yang harus mengendalikan diri dari pleonexia, yaitu memperoleh keuntungan bagi diri sendiri dengan cara merebut apa yang merupakan kepunyaan orang lain, atau menolak apa yang seharusnya diberikan kepada orang lain. Aristoteles mendekati masalah keadilan dari segi persamaan. Asas ini menghendaki, agar sumber daya didunia ini diberikan atas asas persamaan kepada anggota masyarakat atau negara.²⁴ Asas persamaan yang dimaksud disini adalah berdasarkan hak atas apa yang diusahakan oleh masyarakat atau negara tersebut. Kemudian Aristoteles membicarakan hukum hendaknya menjaga agar pembagian yang demikian senantiasa terjamin dan dilindungi dari perkosaan- perkosaan terhadapnya.⁴³

Terdapat semacam keadilan juga dalam bidang penafsiran hukum, dimana hukum diterapkan pada perkara-perkara yang kongkret. Memang benar bahwa undang-undang selalu bersifat umum, sehingga tidak pernah dapat meliputi semua persoalan yang kongkret. Oleh karena itu Aristoteles tidak pernah menghendaki, agar seorang hakim yang mengambil tindakan in concreto hendaknya mengambil tindakan seakan- akan ia menyaksikan sendiri peristiwa kongkret yang diadilinya. Dalam menerapkan hukum pada perkara-perkara yang kongkret itu kesamaan

⁴³ Satjipto Rahardjo, 1996. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 163.

geometris atau aritmetis tidak berperan lagi. Apa yang diperlukan adalah epikeia termasuk prinsip-prinsip regulatif, yang memberi pedoman bagi praktek hidup negara menurut hukum.

Pancasila merupakan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Pancasila disebutnya sebagai *the five principles*. Karakteristik keadilan yang terkandung di dalam Pancasila adalah kemanusiaan dan kesamaan. Kedua karakteristik tersebut tidak dapat dipisah-pisahkan dengan lima prinsip atau lima sila yaitu Pancasila yang oleh Soekarno disebut sebagai *the five principles*. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan salah satu prinsip perlindungan hak asasi bagi warga Negara. Memanusiakan manusia serta memberikan perlindungan hak asasi kepada warga Negara merupakan karakteristik yang dimiliki oleh Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa. Kemanusiaan dalam Pancasila yang memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan bagian dari sila ke tiga kemanusiaan yang adil dan beradab. Penjabaran perlindungan hak asasi manusia dalam sila ke tiga tersebut tidak boleh dipisah-pisahkan dengan sila-sila yang lainnya dalam Pancasila yang merupakan lima prinsip dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴⁴

Salah satu prinsip negara hukum yang dijamin konstitusi adalah mengenai proses hukum yang adil (*due proses of law*), setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum

⁴⁴ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2006. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 140.

yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*).⁴⁵ Dalam perkembangan konsep negara hukum ini, kita mengenal dua model yang terkenal dari negara hukum, yaitu; model Eropa Kontinental, yang berdasarkan pada kedaulatan hukum (*rechtsouvereiniteit*), yang berintikan *Rechtstaat* (*negara hukum*), dan model *Anglo Saxon*, yang berdasarkan Common Law yang berintikan *The Rule of Law*.⁴⁶

Keadilan berdasarkan Pancasila merupakan prinsip dasar yang digunakan untuk memperoleh keadilan dalam hukum. Keadilan berdasar Pancasila muncul dari kelima prinsip-prinsip yaitu sila-sila Pancasila. Karakteristik keadilan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia dan memberikan kesamaan hak di dalam memperoleh keadilan. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila merupakan prinsip dasar keadilan yang diadopsi dari sila-sila Pancasila. Keadilan yang berdasar atas ketuhanan Yang Maha Esa, keadilan yang mencerminkan persatuan dan kesatuan bangsa, keadilan yang mengutamakan hak asasi manusia, keadilan yang muncul dari proses negara demokrasi, dan keadilan yang sama dalam arti persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam memperoleh keadilan.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila sesuai dengan prinsip kelima dari Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memberikan persamaan yang adil bagi seluruh rakyat

⁴⁵ Abdul Latif, 1010. Jaminan UUD 1945 Dalam Proses Hukum Yang Adil, *Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI*, Volume 7 Nomor 1, HLM. 50

⁴⁶ Made Hendra Wijaya, 2015. Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila, *Jurnal Advokasi* Vol. 5 No.2, hlm. 26.

Indonesia. Persamaan tersebut memberikan perwujudan adil dengan seadil-adilnya kepada warga negara untuk mendapatkan perlindungan hukum. Perlindungan hukum yang sama tersebut mencerminkan perlindungan hukum untuk diperlakukan sama dihadapan hukum bagi seluruh warga negara guna mewujudkan suatu keadilan. Prinsip kelima dari Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Persamaan tersebut mewujudkan keadilan yang diberikan kepada seluruh rakyat Indonesia dalam memperoleh keadilan. Keadilan diwujudkan demi kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Prinsip tersebut memberikan keadilan yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan yang sama tersebut sesuai dengan teori keadilan yaitu keadilan dalam arti persamaan. Perlindungan pemerintah dalam mewujudkan keadilan tidak ada pengecualian bagi warga negaranya dalam memperoleh keadilan. Keadilan diberikan sama sesuai dengan hak dan kewajiban warga negara.

Karakteristik keadilan Pancasila merupakan bagian bentuk keadilan yang berupa asas-asas dalam membentuk hukum. Hal ini perlu dibedakan antara keadilan hukum dan keadilan Pancasila. Keadilan berdasarkan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta perlindungan yang sama dihadapan hukum dalam realisasinya sebagai asas-asas pembentukan hukum yang berdasarkan Pancasila. Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila yang berupa perlindungan hak asasi manusia dan persamaan dihadapan hukum, tentunya tidak lepas dari prinsip-prinsip lima sila dari Pancasila. Keadilan berdasarkan Pancasila

diolah dari pemikiran tentang lima prinsip yaitu Pancasila sebagai asas pembentukan hukum berdasarkan keadilan Pancasila yang mengedepankan hak asasi manusia dan perlindungan yang sama dihadapan hukum.

Selanjutnya, dikatakan bahwa Pemerintah Indonesia ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴⁷ Konsep tersebut dari sudut pandang hermeneutik menyiratkan bahwa adanya kesadaran penuh, agar keadilan sosial harus dilaksanakan dalam masyarakat sepenuhnya. Akan tetapi dalam kenyataannya hakekat keadilan sosial kurang dipahami arti serta isinya, sehingga cita-cita masyarakat yang adil dan makmur itu masih jauh dari harapan semua orang di Indonesia, khususnya para pencari keadilan.

Teori keadilan Pancasila fungsinya sebagai dasar filosofis dan ideologis yang mencerminkan nilai-nilai keadilan khas Indonesia. Teori ini menjadi penting karena pengelolaan tanah oleh negara tidak hanya menyangkut aspek hukum dan administrasi, tetapi juga menyentuh dimensi moral dan sosial yang berakar pada nilai kemanusiaan, persatuan, dan kesejahteraan bersama. Terkait tanah terlantar, keadilan Pancasila menuntut agar negara tidak sekadar menegakkan aturan formal, tetapi memastikan bahwa setiap kebijakan pengelolaan tanah berpihak pada kemaslahatan rakyat dan mencegah ketimpangan kepemilikan serta

⁴⁷ Agus Budi Susilo, 2011. Penegakan Hukum yang Berkeadilan dalam Perspektif Filsafat Hermeneutika Hukum: Suatu Alternatif Solusi Terhadap Problematika Penegakan Hukum di Indonesia, *Jurnal Perspektif*, Volume XVI No. 4, hlm. 10.

eksploitasi sumber daya oleh segelintir pihak. Dengan berlandaskan keadilan Pancasila, rekonstruksi regulasi tanah terlantar dapat diarahkan untuk menegakkan keadilan sosial, menjamin kepastian hukum yang beradab, serta mengembalikan fungsi tanah sebagai sumber kemakmuran bersama sesuai amanat konstitusi dan cita-cita negara hukum Indonesia.

2. Teori Sistem Hukum: *Middle Range Theory*

Berkaitan dengan teori sistem hukum sebagai *middle atau range theory*, yang dikenal dengan sebutan teori antara. Hukum digambarkan sebagai suatu rangkaian sistem yaitu hukum sebagai peraturan yang berkaitan dengan Kedaulatan yang memberlakukan terhadap masyarakat bahkan memaksa masyarakat untuk mematuhi, hal ini yang dinamakan perilaku penguasa sebagai lembaga pembuat dan yang menjalankan peraturan serta masyarakat sebagai objek pemberlakuan peraturan tersebut.

Selanjutnya mengenai pengertian sistem itu sendiri Mahmutarom HR mengungkapkan dalam bukunya rekonstruksi konsep keadilan bahwa pengertian sistem yang dikemukakan oleh beberapa ahli, mengundang implikasi yang sangat berarti terhadap hukum, terutama berkaitan dengan aspek keintegrasian, keteraturan, keutuhan, keterorganisasian, keterhubungan komponen satu sama lain dan ketergantungan komponen tersebut serta berorientasi pada tujuan yang diinginkan.⁴⁸

⁴⁸ Mahmutarom H. R., 2016, *Rekonstruksi Konsep Keadilan. Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana terhadap nyawa menurut Hukum Islam Konstruksi Masyarakat dan*

Apabila hukum dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu digunakan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem hukum dikemukakan antara lain oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi dan kultur.⁴⁹ Pada dasarnya memang suatu sistem hukum akan berhasil dan berjalan maksimal jika tidak terlepas dari 3 (tiga) pilar yang saling mempengaruhi, antara lain:⁵⁰

a. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Dalam hal ini sistem hukum yang berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dengan kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan struktur sistem hukum, dengan kata lain ini adalah kerangka atau rangkaian, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.⁵¹

b. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang nyata dalam sistem hukum.⁵² Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living*

Instrumen Nasional, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang., hlm. 288.

⁴⁹ *Ibid.*,

⁵⁰ Achmad Ali, 2002, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, PT. GHlmlia, Jakarta, hlm. 8.

⁵¹ *Ibid.*,

⁵² *Ibid.*,

law), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law* Sistem atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagaimana peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law Sistem* atau *Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan- peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP.⁵³

c. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Sistem hukum mempunyai kultur (budaya hukum) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, di dalamnya terdapat kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.⁵⁴ Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.⁵⁵ Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini.

⁵³ Achmad Ali, 2002. *Menguak Tabir Hukum*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 8.

⁵⁴ *Ibid.*,

⁵⁵ Lawrence M. Friedman, 1984. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, hlm. 6.

Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Sistem memiliki batas-batas, artinya seorang pengamat yang teliti bisa melihat dari mana awal dan ujungnya. Ia bisa menandai perbedaannya dari sistem-sistem lainnya. Kumpulan interaksi apapun bisa disebut sebagai sistem, jika seorang pengamat bisa menjelaskannya, dengan menemukan batas-batas riilnya atau mendefinisikan sebagiannya.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks dimana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama, hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku. Di sini struktur dan substansi merupakan ciri-ciri khusus yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam jangka panjang. Semua itu memodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka panjang dari tuntutan-tuntutan sosial lainnya.

Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum. Selanjutnya, substansi hukum terdiri atas peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga yang

diciptakan oleh peraturan hukum substantif berperilaku, yang berdasarkan pendapat HLA Hart, suatu substansi sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku, bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku dan sebagainya.⁵⁶

Menurut Hart, ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum, yaitu pertama, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparat hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer; kedua, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak dikarenakan ketakutan akan hukuman.⁵⁷

Syarat kedua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart tersebut memiliki relevansi teoritis dengan komponen ketiga dari sistem hukum menurut Friedman, yaitu kultur hukum, yang dipahaminya sebagai dukungan sosial atas hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berpikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi aturan.⁵⁸

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 17

⁵⁷ HLA Hart, 2012, *The Concept of Law*, The English Language Book Society and Oxford University Press, London, hlm. 49-60

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 14

Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespon harapan masyarakat terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman, adalah tujuan akhir dari sistem hukum. Konsep teori hukum, maupun konsep legal philosophy dan konsep ilmu hukum (*jurisprudence*) dalam ilmu hukum substantif digunakan secara bersamaan atau menggunakan satu konsep untuk maksud semua konsep- konsep dimaksud ketika membicarakan mengenai filsafat hukum.

Teori ini membantu menjelaskan bagaimana struktur hukum (lembaga dan mekanisme pelaksana), substansi hukum (aturan dan norma yang mengatur pengelolaan tanah terlantar), serta budaya hukum (kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum) berinteraksi dan saling mempengaruhi dalam sistem hukum nasional. Dalam pengelolaan tanah terlantar, teori ini penting untuk menilai sejauh mana kelembagaan dan regulasi yang ada sudah selaras dengan nilai keadilan sosial Pancasila, serta bagaimana kultur hukum masyarakat memengaruhi efektivitas pelaksanaannya. Dengan demikian, teori sistem hukum memberikan dasar analitis untuk menemukan letak disharmoni antar komponen hukum dan menawarkan arah rekonstruksi regulasi yang lebih integratif, adaptif, dan berkeadilan sesuai dengan dinamika sosial serta cita-cita hukum Indonesia.

3. Teori Negara Hukum: *Applied Theory*

Teori Negara Hukum berfungsi sebagai fondasi normatif untuk sistem pemerintahan yang menjunjung tinggi supremasi hukum, membatasi kekuasaan pemerintah, melindungi hak asasi manusia (HAM), dan menjamin keadilan bagi seluruh warganya⁵⁹. Secara klasik, prinsip ini menekankan bahwa hukum adalah batas mutlak yang harus dipatuhi oleh semua penggunaan kekuasaan; artinya, tidak ada kekuasaan yang sah tanpa legitimasi hukum. Dengan demikian, teori ini merupakan prinsip fundamental dalam sistem pemerintahan demokratis modern⁶⁰. Gagasan mengenai negara hukum sudah muncul sejak zaman filsuf Yunani seperti Plato dan Aristoteles. Negara hukum menurut Aristoteles dalam perumusannya masih terkait dengan polis, menurutnya pengertian negara hukum timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota yang berpenduduk sedikit, tidak seperti negara sekarang ini yang mempunyai negara luas dan berpenduduk banyak (*vlakte staat*); dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah dimana seluruh warga negaranya yang ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.⁶¹

Namun, teori ini dikembangkan lebih mendalam selama masa Pencerahan. Filsuf seperti Immanuel Kant berpendapat bahwa negara harus didirikan atas dasar kehendak rasional kolektif (*volonté générale*)

⁵⁹ Mardona Siregar. 2024. Teori Hukum Progresif dalam Konsep Negara Hukum Indonesia. *Muhammadiyah Law Review* 8 (2), hlm. 84.

⁶⁰ Sayid Anshar. 2019. Konsep Negara Hukum dalam Perspektif Hukum Islam. *Soumatara Law Review* 2 (2), hlm 240

⁶¹ Satjipto Rahardjo, 1996. *Ilmu Hukum*, Citra Adtya Bakti, Bandung, hlm 163.

yang diwujudkan melalui hukum. Menurut Kant, tujuan negara hukum bukan hanya sekadar menjaga ketertiban, tetapi juga menjamin kebebasan individu sebagai makhluk rasional dan bermoral.

Dalam tradisi Anglo-Saxon, A.V. Dicey memperkenalkan konsep *Rule of Law*, yang berfokus pada tiga pilar utama:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan pengadilan.⁶²

Dicey menentang adanya pengadilan khusus yang tidak tunduk pada hukum umum, karena hal itu dapat memicu diskriminasi dan ketidakadilan. Terdapat perbedaan penekanan: jika tradisi *Rule of Law* Dicey lebih menekankan pada moralitas dan keadilan substantif, tradisi Kontinental yang dikenal sebagai *Rechtsstaat* cenderung lebih fokus pada legalitas dan formalisme hukum. Meskipun demikian, banyak negara modern saat ini mengadopsi model yang menggabungkan kedua tradisi tersebut, menciptakan negara hukum yang demokratis dan konstitusional.

⁶² Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-FHUI, Jakarta, hlm 153.

Di Indonesia, prinsip negara hukum secara eksplisit diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan, “*Negara Indonesia adalah negara hukum.*” Mandat ini mengharuskan setiap tindakan pemerintah harus berada dalam koridor hukum yang transparan, akuntabel, dan adil. Dalam konteks ini, hukum berfungsi sebagai alat kontrol tidak hanya terhadap warga negara, tetapi juga terhadap lembaga-lembaga kekuasaan negara itu sendiri⁶³.

Menurut Satjipto Rahardjo, seorang tokoh pemikiran hukum progresif di Indonesia, konsep negara hukum tidak seharusnya diartikan semata-mata berdasarkan aspek formal dan prosedural hukum (*legalistik*). Sebaliknya, hukum harus diorientasikan sebagai alat untuk mewujudkan keadilan yang sesungguhnya dan substansial. Hukum progresif ala Satjipto Rahardjo menekankan bahwa fokus negara hukum bukanlah pada kepatuhan formal, melainkan pada tujuan utamanya: menghadirkan keadilan yang hakiki bagi masyarakat.

Penelantaran tanah dianggap sebagai pelanggaran terhadap asas fungsi sosial tanah dalam hukum agraria, sehingga menimbulkan ketidakadilan. Oleh karena itu, regulasi mengenai pengelolaan tanah terlantar harus diselaraskan dengan Teori Tangga Norma (Stufenbau) dari Hans Kelsen. Menurut teori ini, semua peraturan hukum harus berjenjang dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, yang pada puncaknya adalah Konstitusi (UUD 1945). Logika ini menuntut agar

⁶³ Jimly Asshiddiqie. 2011. "Gagasan negara hukum Indonesia." *Makalah Disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM*. Vol. 1, hlm. 5.

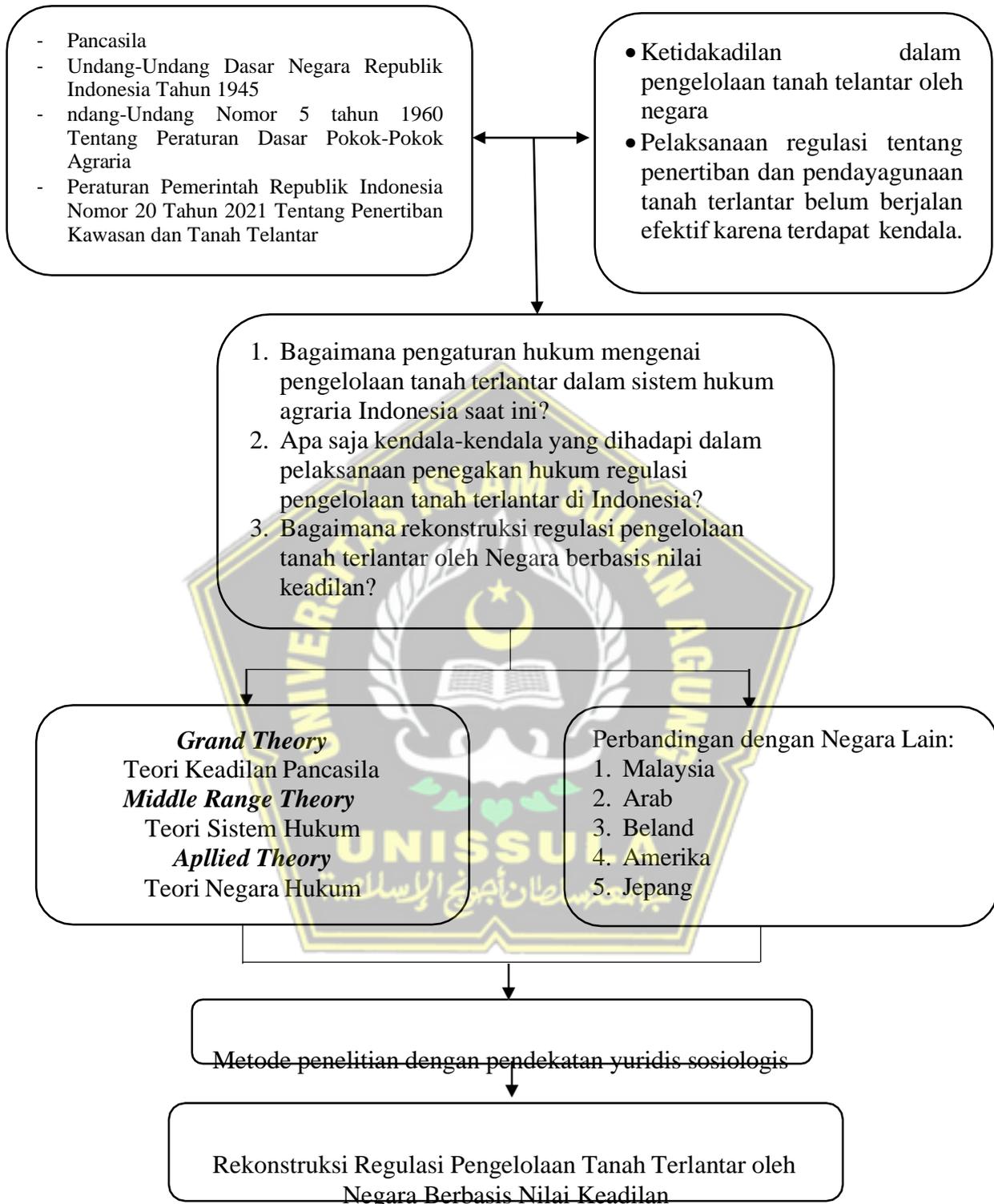
tindakan negara dalam mengelola tanah terlantar wajib berpedoman pada norma konstitusional sebagai hukum tertinggi. Konsekuensinya, karena konstitusi menjunjung prinsip negara hukum dan keadilan, segala bentuk kebijakan atau pengecualian yang bertentangan dengan prinsip keadilan harus dikaji dan dikritik secara mendalam.

Penelitian berfokus pada konstruksi regulasi mengenai pengelolaan tanah terlantar oleh negara dengan berlandaskan pada nilai keadilan. Teori Negara Hukum dalam penelitian ini berfungsi sebagai kerangka filosofis dan konseptual. Teori ini menjelaskan mengapa semua perumusan peraturan, termasuk dalam ranah agraria, harus mematuhi prinsip inti seperti supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan keadilan substantif. Dengan menggunakan pendekatan negara hukum, penelitian ini akan menganalisis adanya ketidakselarasan (*disharmoni*) antara masalah penelantaran tanah, asas fungsi sosial tanah, dan prinsip-prinsip keadilan agraria konstitusional. Selain itu, teori negara hukum juga dijadikan dasar untuk mengevaluasi apakah regulasi tanah terlantar yang berlaku saat ini telah sejalan dengan prinsip keadilan. Korelasi antara teori dan topik disertasi ini sangat kuat dalam formulasi konstruksi regulasi bukan hanya untuk menjawab persoalan hukum yang ada, tetapi juga untuk menunjukkan keberpihakan negara terhadap nilai hukum dan keadilan dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

G. Kerangka Pemikiran

Kerangka Berpikir (*Conceptual Framework*) didefinisikan sebagai basis pemikiran sistematis yang mengintegrasikan berbagai elemen, mencakup teori, fakta empiris, hasil observasi, dan kajian literatur (pustaka), yang kemudian dijadikan landasan logis dalam penulisan karya ilmiah. Karena berfungsi sebagai fondasi, perumusan kerangka berpikir dilakukan pada tahap awal penelitian, sebelum memaparkan konsep-konsep utama studi. Secara format, kerangka berpikir sering divisualisasikan melalui diagram (bagan) yang menunjukkan hubungan antarvariabel atau antar-konsep secara terstruktur. Dengan demikian, kerangka berpikir esensinya adalah alur logika yang memandu seluruh proses dan narasi dalam suatu penelitian.

Penyusunan kerangka pemikiran merupakan tahapan krusial dalam metodologi penelitian. Kerangka ini dirancang untuk menghubungkan secara sistematis antara variabel teoretis, konsep kunci, dan konteks empiris. Tujuannya adalah memastikan penelitian memiliki argumen akademis yang solid dan mampu memberikan jawaban yang valid terhadap rumusan masalah yang telah ditetapkan.



Gambar 1 Kerangka Pemikiran

H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu teknik cara mencari, memperoleh, mengumpulkan atau mencatat data, baik berupa data primer maupun data sekunder yang dapat digunakan untuk keperluan menyusun karya ilmiah dan kemudian menganalisa faktor-faktor yang berhubungan dengan pokok-pokok permasalahan sehingga didapat suatu kebenaran atas data yang diperoleh. Secara rinci metode penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Paradigma Penelitian

Menurut Bogdan dan Biklen, paradigma dapat diartikan sebagai kumpulan sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep, atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dari penelitian. Adapun Suteki dan Galang Taufani mengutip pandangan N.K. Denzin dan Y.S. Lincoln menyebutkan bahwa paradigma dapat disebut sebagai suatu sistem filosofis utama, induk, atau payung yang meliputi aspek ontologi, epistemologi, dan metodologi.

Salah seorang filosof George Ritzer mendefinisikan bahwa Paradigma merupakan suatu perangkat kepercayaan, nilai-nilai suatu pandangan mengenai dunia sekitar⁶⁴. Demikian pula dengan pandangan Guba dan Lincoln yang mengatakan bahwa paradigma adalah sistem dasar yang menyangkut keyakinan atau padangan yang mendasar (*a set of basic beliefs*) terhadap dunia obyek yang diteliti (*worldview*) sebagai sistem filosofi utama, induk atau payung yang merupakan konstruksi

⁶⁴ Egon Guba dan Yvonna Lincoln, 1994. *Competing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbook of Qualitative Research*, ed. Denzin dan Lincoln, SAGE, hlm. 105.

manusia yang merupakan panduan bagi peneliti dalam penelitian ilmiah sampai pada kebenaran realitas dalam disiplin ilmu tertentu, dalam hal ini ilmu hukum; Artinya bahwa paradigma dijadikan sebagai tolak berpikir, dasar berpikir bagi seorang peneliti.

Dengan paradigma seorang peneliti akan terarah ke obyek yang diteliti. Guba dan Lincoln menyebut bahwa paradigma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma positivisme, post-positivisme, critical theory dan konstruktivisme⁶⁵. Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme, menurut aliran ini hukum dipandang sebagai *law as relative and contextual consensus* (hukum pada hakekatnya merupakan kesepakatan, baik tertulis maupun tidak tertulis yang bersifat relative dan kontekstual) dimana akan terjadi interaksi antara peneliti dengan obyek yang diteliti, sehingga ada subyektifitas peneliti yang akan mempengaruhi atau memberi pengaruh pada nilai-nilai yang dianut dan dapat memberikan alternatif pandangan dalam mencari kebenaran atas realitas sosial⁶⁶.

Pandangan ini diperkuat dengan pendapat dari F. X. Adji Samekto, konstruktivisme berangkat dari keyakinan bahwa realitas itu beragam, realitas berada dalam beragam konstruksi mental yang bersifat subyektif pada diri manusia atau masyarakat di dasarkan pada pengalaman sosial, agama, budaya dan nilai-nilai yang bersifat lokal.

⁶⁵ Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln. 2011. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. SAGE Publications, Thousand Oaks, hlm. 91.

⁶⁶ Brian Z. Tamanaha, 2001. *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 92.

Secara metodologis paradigma konstruktivisme menerapkan metode hermeneutika dalam proses mencapai kebenaran. Secara metodologis, dengan melakukan dialogis/dialektis dapat melakukan konstruksi atas persoalan yang sebelumnya telah timbul, sehingga akan diperoleh konstruksi yang diharapkan menghasilkan suatu pemikiran atau gagasan serta teori baru dalam pengelolaan tanah terlantar oleh negara berbasiskan nilai keadilan.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis adalah suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan factual suatu fenomena, sekaligus menganalisis hubungan antar unsur atau variabel di dalamnya. Dalam pendekatan ini, peneliti tidak hanya menyajikan data sebagaimana adanya, tetapi juga melakukan telaah secara kritis untuk memahami sebab-akibat, makna, dan implikasi dari fenomena yang diteliti. Jika digaribawahi, penelitian deskriptif analitis memadukan karakteristik dari penelitian deskriptif dan analitis. Pendekatan ini umum digunakan dalam ilmu hukum untuk mengeksplorasi norma, doktrin, dan praktik hukum yang berkembang, serta menganalisis permasalahan hukum secara mendalam⁶⁷.

⁶⁷ Zainuddin Ali, 2017. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 43–44.

3. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis, yaitu penelitian hukum yuridis sosiologis dengan menggunakan data primer yang diperoleh dari hasil wawancara dengan yang bersangkutan⁶⁸. Metode ini digunakan mengingat permasalahan yang akan dibahas adalah terkait dengan rekonstruksi regulasi pengelolaan tanah terlantar oleh negara berbasis nilai keadilan. Metode pendekatan yuridis sosiologis merupakan suatu metode yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu, untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer untuk menemukan kenyataan hukum di lapangan.⁶⁹

Metode pendekatan dilakukan melalui pendekatan Undang-Undang (*statuta approach*), dan metode pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perbandingan hukum⁷⁰. Metode pendekatan undang-undang dilakukan terhadap ketentuan atau Pasal-Pasal perundang-undangan yang mengatur tentang tanah terlantar dan pengelolaannya khususnya UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Metode pendekatan kasus yakni membahas beberapa kasus-

⁶⁸ Sunggono Bambang, 2017. *Metode Penelitian Hukum*, 1st ed. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm 55

⁶⁹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 7.

⁷⁰ Ediwarman, 2015, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Sofmedia, Medan, hlm. 99.

kasus terkait pengelolaan tanah terlantar untuk memperoleh gambaran empiris mengenai hambatan dan permasalahan implementasi hukum di lapangan.

Pendekatan perundang-undangan merupakan cara pendekatan dengan melihat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Penelitian untuk praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan. Pendekatan kasus digunakan apabila dalam membahas permasalahan menggunakan contoh kasus untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai permasalahan yang dibahas.

Selain itu penelitian ini juga menggunakan beberapa pendekatan lainnya seperti pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah hukum dari waktu ke waktu.⁷¹ Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu.⁷² Selain itu dalam penelitian ini juga dilakukan pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*). Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain.

Perbandingan hukum pada hakikatnya merupakan kegiatan yang bersifat filosofis. Perbandingan hukum adalah suatu studi atau kajian perbandingan mengenai konsepsi-konsepsi intelektual yang ada di balik institusi/lembaga hukum yang pokok dari satu atau beberapa sistem hukum

⁷¹ *Ibid*, hlm. 126,

⁷² *Ibid*

asing. Pendekatan perbandingan hukum digunakan untuk membandingkan sistem dan kebijakan pengelolaan tanah terlantar di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Jepang, dan Malaysia, guna menemukan praktik hukum terbaik yang relevan untuk dijadikan acuan dalam merekonstruksi regulasi di Indonesia.

4. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini menggunakan tipe deskriptif analitis yaitu penelitian memberikan gambaran, menuliskan dan melaporkan suatu obyek atau suatu peristiwa serta mengambil kesimpulan umum dari masalah yang dibahas⁷³. Deskriptif analisis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas dan sistematis mengenai keadaan atau fakta yang ada terhadap permasalahan yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁷⁴ Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif analisis sesuai dengan masalah dan tujuan dalam penelitian ini. Deskriptif ini bukan dalam arti yang sempit, artinya dalam memberikan gambaran tentang fenomena yang ada dilakukan sesuai dengan metode penelitian. Fakta-fakta yang ada digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi, dan pengetahuan umum, karena fakta tidak akan mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.

⁷³ Lexy J. Moleong, 2019. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung hlm. 6.

⁷⁴ Mukti Fajar ND., 2010, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 192.

5. Jenis dan Sumber Data

Penelitian kali ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis, maka sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian kali ini adalah data primer dan sekunder.

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama di lokasi penelitian. Data ini digunakan untuk menguji bagaimana hukum diterapkan, dipatuhi, atau direspon dalam kenyataan. Perolehan data melalui wawancara mendalam (*deep interview*) dengan responden atau narasumber/informan kunci, observasi terhadap tanah terlantar dan upaya pengelolaan tanah terlantar dan fenomena sosial mengenai tanah terlantar yang terjadi di masyarakat terkait dengan hukum yang diteliti.
- b. Data Sekunder adalah data yang telah tersedia atau dikumpulkan oleh pihak lain. Data ini berfungsi sebagai data awal, pendukung, dan sebagai kerangka normatif penelitian.
 - 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah Bahan Hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Bahan hukum primer terdiri dari:

- a) Pancasila;
- b) UUD 1945;
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);

- d) Keputusan Presiden RI Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional;
 - e) Peraturan Pemerintah RI Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
 - f) Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah Terlantar; Peraturan Pemerintah RI Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Lelantar;
 - g) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Telantar.
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum Sekunder adalah bahan Hukum yang menjelaskan bahan hukum primer itu sendiri, bahan hukum sekunder itu meliputi tulisan tentang hukum, seperti buku teks, jurnal, atau tulisan lainnya, yang menjawab pertanyaan penelitian ini.
- 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum penunjang dalam penelitian, bahan hukum Tersier mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan huku primer dan sekunder dalam penelitian ini seperti Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia, Media Cetak dan Elektronik.

6. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan pengumpulan data primer yang berupa wawancara, sedangkan penumpulan data sekundernya dengan menggunakan *library research* (studi kepustakaan).

a. Wawancara

Wawancara adalah cara yang dipergunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan.⁷⁵ Dalam penelitian ini menggunakan wawancara semi terstruktur yang untuk mengetahui informasi buku dimana peneliti memiliki panduan wawancara dan wawancara tak terstruktur dimana wawancara berjalan mengalir sesuai topik atau dikatakan wawancara terbuka.⁷⁶ Melalui wawancara dapat diketahui tata cara penertiban tanah telantar di Indonesia disamping dalam merangka rekonstruksi ideal pengelolaan tanah telantar oleh negara berbasis berkeadilan Pancasila. Wawancara dilakukan dengan petugas kantor adan Pertanahan Nasional wilayah Kabupaten Semarang.

b. *Library research* (studi kepustakaan)

Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari sumber-sumber literature, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan, sumber-sumber tertulis lainnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti sebagai metode studi kepustakaan. Studi

⁷⁵ Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, hlm. 233.

⁷⁶ *Ibid.*,

kepustakaan yaitu dengan melakukan penelitian terhadap bahan-bahan yang berupa data sekunder melalui pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, tulisan para pakar hukum, tulisan karya ilmiah, surat kabar, dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan judul penelitian ini.

7. Metode Analisis Data

Metode analisa data yang digunakan adalah analisa deskriptif, yaitu dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada dalam praktek lapangan yang kemudian dibandingkan dengan uraian yang didapat dari studi kepustakaan. Berdasarkan analisis tersebut dapat diketahui efektifitas keberlakuan pengaturan hukum sehingga menghasilkan cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, Metode analisa data yang digunakan adalah Analisis Kualitatif, karena memaparkan pembahasan, sedangkan kualitatif adalah maksudnya analisa data yang bertitik tolak pada informasi-informasi yang didapat dari responden/narasumber kunci untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

I. Originalitas Penelitian

Penelitian ini mengkaji isu Kontruksi Regulasi Pengelolaan Tanah Terlantar Oleh Negara Berbasis Nilai Keadilan. Originalitas penelitian ini terletak pada gagasan konstruksi pengelolaan tanah terlantar oleh Negara dikaitkan dengan nilai-nilai keadilan yang berkelindan dengan tuntutan

ditengah masyarakat. Berikut adalah penelitian-penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang dikaji oleh peneliti:

Tabel 1 Originalitas Penelitian

No.	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	<i>Novelty</i>
1	Anriz Nazaruddin Halim, 2016, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya	<i>Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penetapan Tanah Terlantar untuk Kepentingan Pembangunan Rumah Susun Sederhana</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar dapat dilakukan dengan tetap memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk mengusahakan tanah yang masih diusahakan secara fisik, kelebihan tanah itu nantinya akan dicabut haknya dan diambil alih oleh Pemerintah ⁷⁷ .	Kebaruan penelitian ini menitikberatkan pada pengelolaan tanah terlantar dengan menempatkan nilai keadilan sebagai dasar dalam penyusunan regulasi penetapan tanah terlantar.
2	Dwi Librianto, 2020, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret	<i>Model Pendayaagunaan Tanah Terlantar Sebagai Obyek Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat</i>	Hasil penelitian menunjukkan adanya kekosongan hukum dalam melaksanakan rencana kebijakan pembagian lahan yang merupakan bagian dari program reforma agraria. Oleh karena itu, untuk mendukung Reforma Agraria, diperlukan adanya <i>access reform</i> dalam pembangunan infrastruktur sebagai	Kebaruan penelitian ini terletak pada pengelolaan tanah terlantar sebagai obyek reforma agraria yang diarahkan untuk kesejahteraan rakyat dengan menekankan prinsip keadilan sosial.

⁷⁷ Anriz Nazaruddin Halim, 2016. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penetapan Tanah Terlantar untuk Kepentingan Pembangunan Rumah Susun Sederhana, *Disertasi*, Universitas Jayabaya, Jakarta, hlm. v.

No.	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	<i>Novelty</i>
			program penunjang pasca redistribusi. Strategi ini dimaksudkan untuk mendukung pendistribusian lahan pertanian dengan meningkatkan akses petani terhadap penguatan dan pemberdayaan dalam memanfaatkan dan mengelola lahan pertanian agar dapat meningkatkan produksinya ⁷⁸	
3.	Matnuri, 2022, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung	Rekonstruksi Regulasi Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar Yang Bernilai Keadilan Pancasila	Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat kelemahan yang timbul di dalam penertiban tanah terlantar yaitu dalam substansi hukum belum mengatur keseluruhan tanah, dalam struktur hukum, penegak hukum (BPN, PUPR, Kantah Kab/Kota) belum sepenuhnya memahami hukum secara integral. Dalam kultur hukum, masyarakat kurangnya memiliki sumber daya manusia dalam ilmu pengetahuan, informasi dan teknologi serta masih ada rasa ingin bebas	Kebaruan penelitian ini terletak pada rekonstruksi pengelolaan tanah terlantar yang berlandaskan nilai-nilai keadilan Pancasila dengan mempertimbangkan aspek struktur, substansi, dan budaya hukum.

⁷⁸ Dwi Librianto, 2020. Model Pendaayaan Tanah Terlantar Sebagai Obyek Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat, *Disertasi*. Universitas Sebelas Maret, Surakarta.

No.	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Novelty
			dalam regulasi penertiban tanah telantar. ⁷⁹	
4	Fahmi Reza, 2023, Program Doktor ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung	<i>Rekonstruksi Regulasi Sengketa Lahan Pertanahan Indonesia Berbasis Keadilan Pancasila</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa sengketa tanah yang kerap terjadi dalam dasar regulasinya belum didasarkan pada nilai-nilai Pancasila yang memberikan kedudukan yang setara atau sesuai dengan kemampuannya dalam penyelesaian sengketa, Dimana keadilan tidaklah berdiri pada keadaan yang statis, namun selalu bergerak diantara beragam faktor, sehingga perlu melihat antara keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam meraih keadilan. ⁸⁰	Kebaruan penelitian ini terdapat pada tidak hanya masalah sengketa secara umum saja melainkan sepsifik pada pengelolaan tanah terlandar oleh negara berbasis keadilan.
5	Humayni, 2024, Program Doktor ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung	<i>Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berbasis Nilai Keadilan.</i>	Hasil penelitian menunjukkan bahwa regulasi yang mengatur dismissal proses dalam penyelesaian sengketa di PTUN belum mencirikan keadilan, kelemahan dalam penyelesaian sengketa di PTUN	Kebaruan penelitian ini terletak pada penguatan asas keadilan substantif, yang menjadi dasar bagi pengembangan regulasi pengelolaan tanah terlandar oleh

⁷⁹ Matnuri, 2022. Rekonstruksi Regulasi Tata Cara Penertiban Tanah Telantar Yang Bernilai Keadilan Pancasila, *Disertasi*. Semarang: Universitas Islam Sultan Agung: 2022.

⁸⁰ Fahmi Reza, Rekonstruksi 2023. Regulasi Sengketa Lahan Pertanahan Indonesia Berbasis Keadilan Pancasila, *Disertasi*. Universitas Islam Sultan Agung, Semarang.

No.	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Novelty
			yang timbul disebabkan karena perbedaan pandangan hakim dalam melihat perkara ⁸¹	negara.

J. Sistematika Penulisan

Dalam menyusun disertasi ini peneliti membahas dan menguraikan masalah, yang dibagi dalam 6 Bab. Adapun maksud dari pembagian disertasi ini ke dalam bab-bab agar untuk menjelaskan dan menguraikan setiap permasalahan dengan baik.

BAB I Pendahuluan, yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, kerangka pemikiran, metode penelitian, originalitas penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang tinjauan tanah dan hak atas tanah, tinjauan tanah terlantar, tinjauan mekanisme pengelolaan tanah terlantar, dan tinjauan tanah telantar dalam perspektif hukum islam.

BAB III Pembahasan dan Hasil Penelitian, merupakan bab yang menguraikan tentang permasalahan pertama, yaitu pengaturan hukum mengenai pengelolaan tanah terlantar dalam sistem hukum agraria Indonesia saat ini.

BAB IV Pembahasan dan Hasil Penelitian, merupakan bab yang menguraikan tentang permasalahan kedua, yaitu kendala-kendala yang dihadapi dalam

⁸¹ Humayni, 2023. Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berbasis Nilai Keadilan, *Disertasi*, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang.

pelaksanaan penegakan hukum regulasi pengelolaan tanah terlantar di Indonesia

BAB V Pembahasan dan Hasil Penelitian, merupakan bab yang menguraikan tentang permasalahan ketiga, yaitu rekonstruksi regulasi pengelolaan tanah terlantar oleh Negara berbasis nilai keadilan.

BAB VI Penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti dengan pemberian saran-saran atau rekomendasi terhadap hasil-hasil penemuan penelitian disertasi ini serta implikasi kajian disertasi.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tanah dan Hak Atas Tanah

1. Pengertian Tanah

Tanah merupakan bagian dari bumi yang berada di permukaan, dan menjadi salah satu objek yang diatur dalam Hukum Agraria. Pengaturan mengenai tanah dalam Hukum Agraria tidak mencakup seluruh aspek tanah, melainkan menitikberatkan pada aspek yuridisnya, yaitu yang berkaitan dengan hak atas tanah sebagai bagian dari permukaan bumi. Hal ini sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa berdasarkan hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, ditetapkan berbagai jenis hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada serta dimiliki oleh individu, secara sendiri maupun bersama-sama, serta oleh badan hukum.⁸²

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah adalah permukaan atau lapisan bumi bagian atas, keadaan bumi pada suatu tempat, permukaan bumi yang memiliki batas tertentu, serta bahan-bahan yang berasal dari bumi seperti pasir, cadas, dan napal.⁸³ Tanah juga bisa dikatakan lapisan lepasan permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah

⁸² H.M. Arba., 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, hlm. 07

⁸³ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Op.Cit.*, hlm. 172.

pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut dengan tanah bangunan. Di dalam tanah garapan itu dari atas kebawah berturut-turut dapat disirani Garapan sedalam irisan bajak, lapisan pembentukn humus dan lapisan dalam.⁸⁴

Pengertian Tanah lebih lanjut juga diatur dalam Pasal 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomer 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatakan bahwa Tanah adalah bagian permukaan Bumi yang merupakan suatu bidang yang terbatas. Kata Tanah dalam pengertian yuridis adalah suatu permukaan bumi, sedangkan hak atas Tanah adalah hak atas sebagian tertentu atas permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan usuran panjang kali lebar yang diatur oleh hukum tanah. Tanah diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang dengan hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan.

2. Pengertian Hak atas Tanah

Hak atas tanah adalah bentuk penguasaan terhadap tanah yang memuat serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk melakukan tindakan tertentu terhadap tanah yang menjadi objek haknya. Ketentuan mengenai apa yang boleh, wajib, atau dilarang dilakukan tersebut menjadi isi dari hak penguasaan dan

⁸⁴ Sunindhia Y. W dan Nanik Widiyant., 1998, *Pembaruan Agraria Beberapa Pemikiran*, Bina Aksara, Jakarta, hlm 35.

sekaligus menjadi dasar pembeda atau kriteria di antara berbagai jenis hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.⁸⁵

Dengan adanya hak menguasai dari Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu:

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

Berdasarkan ketentuan tersebut, Negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh dan/atau diberikan kepada perseorangan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA, yaitu:

- (1) 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 dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) 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 undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hak atas tanah pada hakikatnya tidak hanya menunjuk pada hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah yang dikuasainya, tetapi juga mencerminkan adanya fungsi sosial yang melekat pada setiap

⁸⁵ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Djambatan, Jakarta, hlm. 24.

hak tersebut. Pemanfaatan tanah wajib memperhatikan kepentingan masyarakat, lingkungan, serta ketentuan hukum yang berlaku, sehingga penggunaan tanah tidak semata-mata memenuhi kepentingan individual, tetapi juga berkontribusi pada tercapainya tertib agraria dan kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud dalam prinsip-prinsip UUPA.

3. Jenis-jenis Hak atas Tanah

Hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA yang dapat diberikan kepada rakyat oleh negara antara lain:

a. Hak milik.

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dijumpai oleh orang atas tanah dengan mengingat pasal 6 UUPA. Terkuat dan terpenuh yang dimaksud disini adalah hak milik itu bukan berarti merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak bisa diganggu gugat, di samping itu juga kata "terkuat" dan "terpenuh" itu dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain sebagainya. Walaupun sifatnya yang paling kuat dimiliki oleh seseorang, tetap terikat pada ketentuan pasal 6 UUPA, yaitu tanah harus berfungsi sosial, artinya bila kepentingan umum menghendaki, maka kepentingan pribadi harus dikorbankan (tentu dengan jalan ganti kerugian yang layak).

b. Hak Guna Usaha.

Hak guna usaha merupakan hak yang baru diciptakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, jadi tidak seperti hak milik yang telah dikenal sudah sejak jaman dahulu kala sebab hak guna usaha dan hak guna bangunan semula tidak dikenal oleh masyarakat kita sebab tidak ada persamaannya dalam hukum adat dan kedua hak di atas itu untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. hak guna usaha tercantum dalam pasal 28 ayat (1) UUPA yang berbunyi: "Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, dan dipergunakan oleh perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan".

c. Hak Guna Bangunan.

Hak guna bangunan tercantum dalam pasal 35 ayat (1) dan (2) uupa yang berbunyi:

- a. Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- b. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun.

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban

yang ditentukan dalam pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 41 UUPA).

Dengan demikian hak ini merupakan hak atas tanah, baik tanah maupun bangunan yang dapat diberikan pemerintah dan juga oleh pemilik tanah, hak pakai ini tidak seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan yang dapat digunakan atau dijadikan jaminan untuk hipotik dan kredietverband tetapi hak pakai ini dapat dijadikan jaminan untuk utang karena mempunyai nilai ekonomi juga dapat dipindah tangankan.

e. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan termasuk kepada hak yang bersifat sementara juga disebut hak lainnya. Yang dimaksud dengan hak lainnya itu adalah hak-hak yang tidak diatur dalam UUPA tetapi diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Maka yang dimaksud dengan hak pengelolaan ialah hak khusus untuk perusahaan-perusahaan milik pemerintah guna menyelenggarakan usaha industrial estate, pembangunan perumahan dan perusahaan pada umumnya. Dalam pemberiannya tidak disertai dengan penentuan jangka waktu yang artinya tanah yang bersangkutan boleh dikuasai dan digunakan terus menerus selama masih diperlukan.

4. Peralihan Hak atas Tanah

Peralihan Hak Atas Tanah adalah sesuatu hal yang menyebabkan hak atas tanah berpindah atau beralih dari seseorang atau badan hukum kepada orang lain atau badan hukum. Peraturan hak milik atas tanah diatur dalam pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu Hak milik dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain. Dua bentuk peralihan hak milik atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Beralih
 - a. Beralih artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknyanya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa Hukum. "Contoh peristiwa hukum adalah meninggal dunianya seseorang, dengan meninggalnya pemilik tanah maka hak miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli waris memenuhi syarat sebagai subyek Hak Milik".
 - b. Prosedur pendaftaran peralihan hak karena beralihnya Hak Milik atas tanah diatur dalam pasal 42 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. pasal 111 dan pasal 112 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
- 2) Dialihkan
 - a. Dialihkan artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan Hukum. "Contoh perbuatan hukum 7 yaitu jual beli, tukar menukar, hibah, pernyertaan dalam modal perusahaan (inbreng), lelang".
 - b. Perpindahan Hak Milik atas tanah karena adanya suatu perbuatan hukum harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) kecuali lelang dibuktikan dengan Berita Acara atau Risalah Lelang yang dibuat oleh pejabat dari kantor lelang. Berpindahnya Hak Milik atas tanah ini harus didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertifikat dari pemilik tanah lama kepada pemilik tanah yang baru. Prosedur pemindahan Hak Milik atas tanah karena jual beli, tukar menukar,

hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan diatur dalam pasal 37 sampai dengan pasal 40 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997. Pasal 97 sampai dengan pasal 106 permen/kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Peralihan Hak Milik atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung kepada orang asing, kepada seseorang yang mempunyai dua kewarganegaraan/kepada badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah adalah batal karena Hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, artinya tanahnya kembali jadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.⁸⁶

5. Hapusnya Hak Atas Tanah

Hapusnya hak atas tanah di atur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau sering disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyebutkan bahwa, hak kepemilikan atas tanah hapus apabila:⁸⁷

a. Tanahnya Jatuh kepada Negara

1) Karena pencabutan hak

Menurut ketentuan Pasal 18 UUPA bahwa untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Ketentuan Pasal 18 UUPA ini selanjutnya dilaksanakan dengan Undang-

⁸⁶ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93-94.

⁸⁷ Ali Achmad Chomzah, 2002. *Hukum Pertanahan*. Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 3-4.

Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya

Hapusnya hak atas tanah karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya ini berhubungan dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Kepres No. 55/1993), yang dilaksanakan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Permen No. 1/1994), penyerahan sukarela ini menurut Kepres No. 55/1993 sengaja dibuat untuk kepentingan negara, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah.

3) Karena ditelantarkan

Pengaturan mengenai tanah yang terlantar diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (PP No. 36/1998). Pasal 3 dan 4 PP No. 36/1998 mengatur mengenai kriteria tanah terlantar yaitu: (i) tanah yang tidak dimanfaatkan dan/atau dipelihara dengan baik; (ii) tanah yang tidak dipergunakan

sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan dari pemberian haknya tersebut.

- 4) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA
 - a) Pasal 21 ayat (3) UUPA mengatur bahwa orang asing yang memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya UUPA ini kehilangan kewarganegaraannya, wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu (satu) tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
 - b) Pasal 26 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah yaitu badan-badan

hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

b. Tanahnya musnah

Sebagaimana pemberian, peralihan dan pembebanan Hak Milik yang wajib di daftar dalam buku tanah, pendaftaran hapusnya hak kepemilikan atas tanah juga wajib untuk dilakukan. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

B. Tinjauan Tanah Terlantar

1. Pengertian Tanah Terlantar

Menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar menyatakan:

“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”.

A.P. Parlindungan, menyatakan bahwa bahasannya tentang tanah terlantar lebih menitikberatkan pada pandangan Hukum Adat Indonesia.

A.P. Parlindungan memiliki konsep tanah terlantar dengan merujuk pada

Hukum Adat, yaitu sesuai dengan karakter tanah terlantar (kondisi fisik) yang telah berubah dalam waktu tertentu (3,5 tahun sampai 10 tahun) maka haknya gugur, tanah kembali pada penguasaan hak ulayat.⁸⁸

Menurut Boedi Harsono penelantaran tanah lebih mengarah kepada terjadinya peristiwa hukum karena perbuatan manusia sehingga hak atas tanah menjadi hapus. Boedi Harsono, memberikan contoh untuk perusahaan diberikan HGU untuk perkebunan oleh pemerintah, namun hak atas tanah tersebut tidak dipergunakan dengan baik, maka hal tersebut dapat dijadikan alasan untuk membatalkan hak yang bersangkutan oleh pejabat yang berwenang.⁸⁹

Pengertian tanah terlantar meliputi bagaimana dan oleh siapa status tanah dinyatakan terlantar. Demikian juga tanah yang jatuh ke tangan Negara itu bekas pemiliknya sama sekali kehilangan hak atas tanah yang demikian ini haruslah mendapatkan kejelasan yang pasti.⁹⁰ Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa tanah terlantar merupakan keadaan dimana tanah yang diberikan hak penguasaannya kepada seseorang ataupun badan hukum oleh negara, tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian haknya dalam waktu tertentu sehingga tanahnya kembali dalam penguasaan negara.⁹¹

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang menjadi

⁸⁸ A.P. Parlindungan. 1990. *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah (Menurut sistem UUPA)*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 17.

⁸⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 31.

⁹⁰ Achmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Konpress, Jakarta, hlm. 19.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 20.

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 keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Tanah dalam pengertian yuridis diingatkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu 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 lain serta badan hukum. Dengan demikian tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang, orang-orang atau badan hukum dengan hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikan dan dipunyai tanah dengan hak-hak tersebut meliputi juga bagian tubuh bumi yang berada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar yang berhubungan langsung dengan tanahnya.⁹²

Kriteria tanah terlantar dapat ditemukan dengan cara mensistematisasi unsur unsur yang ada dalam tanah terlantar. Adapun unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar:⁹³

⁹² Budi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 54.

⁹³ H. Hafied Cangara Saefullah, & Aminuddin Salle, 2018. Kompleksitas Antara Hak Guna Usaha (HGU) dan Penyelamatan Aset Negara Terhadap Tanah-Tanah Terlantar Melalui Komunikasi (Negosiasi) Oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Kabupaten Enrekang, *Jurnal Komunikasi*

- a. Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek).
- b. Adanya tanah hak yang diusahakan atau tidak (obyek).
- c. Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga.
- d. Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif.
- e. Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah.
- f. Status tanah kembali kepada Negara.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan penertiban tanah terlantar dimulai dari tahap indentifikasi dan penelitian, peringatan, dan penetapan. Sedikit berbeda dengan peraturan baru sebagai penggantinya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Pada peraturan terbaru terdapat tahapan penertiban tanah terlantar yaitu: evaluasi tanah terlantar, peringatan tanah telantar, dan penetapan tanah terlantar.

2. **Objek Tanah Terlantar**

Berdasarkan penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, tanah yang sudah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan 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.⁹⁴

Objek tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 yaitu 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.⁹⁵

a. Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA.⁹⁶ Hak milik adalah hak kepemilikan tanah yang paling fundamental dan kuat yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dengan memiliki hak ini, seseorang memiliki kuasa penuh atas tanah yang

⁹⁴ Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2010. *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, Jakarta, hlm. 3.

⁹⁵ *Ibid.*,

⁹⁶ Urip Santoso, 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 37.

menjadi miliknya. Hak milik dapat dimiliki oleh perorangan atau badan hukum.

Badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1963 adalah bank-bank negara, perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958, badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama, serta badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial. Sedangkan perorangan yang dapat memiliki hak milik hanya warga negara Indonesia dan badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1963, selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia juga tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik.

Orang asing yang memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu.

Hak Milik hapus apabila tanah tersebut jatuh kepada negara karena pencabutan hak, penyerahan sukarela oleh pemiliknya, penelantaran, atau apabila tanah diperoleh oleh orang asing melalui pewarisan maupun percampuran harta akibat perkawinan sehingga mengakibatkan kehilangan kewarganegaraan, serta melalui jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian wasiat, atau perbuatan hukum lainnya yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada warga negara Indonesia yang memiliki kewarganegaraan ganda, atau kepada badan hukum yang tidak ditetapkan pemerintah sebagai pihak yang dapat memiliki hak milik, dan hak milik juga hapus apabila tanahnya musnah.⁹⁷

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha disebutkan dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 UUPA guna perusahaan pertanian, perkebunan, perikanan, atau peternakan. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah menetapkan bahwa luas minimum tanah Hak Guna Usaha adalah lima hektar dan luas maksimum tanah yang dapat diberikan kepada perorangan adalah dua puluh lima hektar, sedangkan luas maksimum yang dapat diberikan kepada badan

⁹⁷ Arthur Daniel P. Sitorus, *Jenis Kepemilikan Hak Atas Tanah*, (Online), <https://indonesiare.co.id/id/article/jenis-jenis-kepemilikan-hak-atas-tanah>, diakses pada 1 November 2025

hukum ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan.⁹⁸

Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, menetapkan bahwa bagi pemegang Hak Guna Usaha yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha, maka dalam waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Usahanya kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha. Kalau hal ini tidak dilakukan maka Hak Guna Usaha hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara. Pasal 28 ayat (1) UUPA juncto Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa asal tanah Hak Guna Usaha adalah tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Kalau asal tanah Hak Guna Usaha berasal dari kawasan hutan, maka Hak Guna Usaha dapat diberikan setelah kawasan hutan tersebut dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan. Kalau asal tanah Hak Guna Usaha adalah tanah hak tertentu, maka Hak Guna Usaha dapat diberikan setelah tanah hak tersebut dilepaskan atau diserahkan oleh pemegang haknya dengan pemberian ganti kerugian atas tanah dan bangunan oleh calon pemegang Hak Guna Usaha.¹⁷

⁹⁸ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 47.

Setiap pemegang Hak Guna Usaha wajib melaksanakan ketentuan sesuai dengan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Kewajiban bagi pemegang Hak Guna Usaha, yaitu:

- 1) Melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
- 2) Mengusahakan Tanah hak guna usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
- 3) Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas yang ada dalam lingkungan areal hak guna usaha;
- 4) Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah rusaknya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- 5) Memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang Tanah yang terkurung;
- 6) Mengelola, memelihara, dan menguasai serta mempertahankan fungsi kawasan konservasi bernilai tinggi (high conservation value), dalam hal areal konservasi berada pada areal hak guna usaha;
- 7) Menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- 8) Mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- 9) Memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas Tanah yang diberikan hak guna usaha, dalam hal pemegang hak merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas dan penggunaannya untuk perkebunan;
- 10) Menyampaikan laporan setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha;
- 11) Melepaskan Hak Atas Tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- 12) Menyerahkan kembali Tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara atau pemegang Hak Pengelolaan, setelah hak guna usaha hapus.

b. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya. Pemegang Hak Guna Bangunan berhak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri untuk jangka waktu tertentu dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Penggunaan tanah Hak Guna Bangunan adalah untuk mendirikan bangunan-bangunan, meliputi bangunan rumah tempat tinggal, pabrik, perkantoran, pertokoan, gudang dan lain-lain.

Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain memenuhi syarat. Jika dalam waktu tersebut tidak diperhatikan/dilaksanakan, maka hak tersebut hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak pihak lain akan dipindahkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setiap pemegang Hak Guna Bangunan memiliki kewajiban sesuai dengan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 yaitu: 1. Mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan tujuan diberikan izin paling lama 2 (dua) tahun sejak diterbitkan. 2. Memelihara tanah agar tetap subur dan menjaga kelestariannya 3. Menjaga fungsi konservasi 4. Mematuhi

ketentuan pemanfaatan rencana tata ruang 5. Melepaskan Hak Atas Tanah baik sebagian maupun secara keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum 6. Menyerahkan kembali Tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang hak milik, setelah hak guna bangunan hapus.

c. Hak Pakai

Hak Pakai disebutkan dalam pasal 41 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. Perkataan “menggunakan” dalam Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “memungut hasil” dalam Hak Pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan dan peternakan, dan perkebunan.⁹⁹

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 96.

d. Hak Pengelolaan

Secara tersurat, UUPA tidak menyebutkan Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka 2 UUPA menjelaskan bahwa Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, dan Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Di dalam Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, Pasal 11 di nyatakan:

Dikecualikan dari objek Penertiban Tanah Telantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dalam hal:

- a. Tanah menjadi objek perkara di pengadilan;
- b. Tanah tidak dapat diusahakan, dipergunakan, dimanfaatkan, dan/atau dipelihara karena adanya perubahan RTR;
- c. Tanah dinyatakan sebagai tanah yang diperuntukkan untuk konservasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Tanah tidak dapat diusahakan, dipergunakan, dimanfaatkan, dan/atau dipelihara karena adanya keadaan kahar (*force majeure*) berupa peperangan, kerusakan, bencana alam, dan bencana lainnya, yang harus dinyatakan oleh pejabat/instansi yang berwenang;
- e. Tanah telah diusahakan, dipergunakan, dimanfaatkan, dan/atau dipelihara sesuai dengan rencana perusahaan, penggunaan, dan/atau pemanfaatan tanah;
- f. Tanah hak pengelolaan masyarakat hukum adat; dan/atau g. Tanah hak pengelolaan yang menjadi aset bank tanah.

Dasar Penguasaan Atas Tanah dalam pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yaitu suatu keputusan dari pejabat

yang berwenang yang menjadi dasar bagi orang atau badan hukum untuk memperoleh, menguasai, mempergunakan, atau memanfaatkan tanah. Penguasaan tanah secara yuridis berarti ada hak dalam penguasaan itu yang diatur oleh hukum ada kewenangan menguasai secara fisik, misalnya dalam hal sewa menyewa tanah secara yuridis tanah adalah hak pemilik tanah tetapi secara fisik tanah itu digarap atau digunakan oleh penyewa tanah tersebut dalam jangka waktu yang sudah disepakati, juga dalam hal menjamin tanah pada Bank maka Bank sebagai kreditur adalah pemegang hak jaminan atas tanah yang dijadikan jaminan tetapi fisik penguasaannya atau penggunaannya tetap ada pada pemilik hak atas tanah. Penguasaan ini ada dalam aspek privat sedangkan aspek publiknya diatur dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Rakyat Indonesia tahun 1945 dan pasal 2 Undang-undang Pokok Agraria bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

C. Tinjauan Mekanisme Pengelolaan Tanah Terlantar

1. Inventarisasi Tanah Terindikasi Telantar

Mekanisme pengelolaan tanah telantar dalam Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 dimulai dari tahapan inventarisasi tanah terindikasi telantar. Tahap ini merupakan pintu masuk penertiban karena pada fase ini negara terlebih dahulu mengidentifikasi bidang-bidang tanah yang secara faktual tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak

dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara oleh pemegang hak. Inventarisasi dilaksanakan secara berjenjang, berbasis laporan dan pemantauan, serta menghasilkan data tekstual dan spasial yang kemudian dikelola dalam suatu basis data terpadu.

Berdasarkan Pasal 17, 18, dan 19 Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, mekanisme inventarisasi tanah terindikasi telantar meliputi:

- a. Pejabat yang berwenang dan waktu pelaksanaan
 - 1) Inventarisasi dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan.
 - 2) Inventarisasi baru dapat dilakukan paling cepat 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, atau DPAT.
- b. Sumber laporan dan informasi
 - 1) Inventarisasi didasarkan pada laporan atau informasi yang bersumber dari: pemegang hak/pengelolaan/DPAT; hasil pemantauan Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah, dan Kementerian; kementerian/lembaga; pemerintah daerah; serta masyarakat.
 - 2) Laporan atau informasi disalurkan melalui berbagai sarana: kotak pos, situs web, surat elektronik, media sosial Kementerian, surat tertulis, maupun sarana lain yang dikelola Kementerian.
 - 3) Untuk laporan masyarakat, sekurang-kurangnya memuat identitas pelapor, data penguasaan atau kepemilikan tanah, lokasi

tanah, serta gambaran umum kondisi penggunaan/pemanfaatan tanah.

c. Pengumpulan data tekstual dan spasial

- 1) Data tekstual yang dikumpulkan meliputi: identitas pemegang hak/pengelolaan/DPAT, keputusan pemberian hak, data sertifikat/DPAT, letak tanah, luas keseluruhan, penggunaan/pemanfaatan tanah, dan luas bagian yang terindikasi telantar.
- 2) Data spasial berupa peta hasil pemantauan lapangan dan/atau delineasi citra satelit yang dilengkapi koordinat bidang Tanah Terindikasi Telantar.

d. Pengelompokan dan penyampaian data

- 1) Data Tanah Terindikasi Telantar dikelompokkan menurut wilayah kabupaten/kota dan jenis Hak Atas Tanah/Hak Pengelolaan/DPAT sesuai format Lampiran I.
- 2) Kepala Kantor Pertanahan menyampaikan hasil inventarisasi kepada Kepala Kantor Wilayah, yang kemudian menyusun rekapitulasi dan menyampaikannya kepada Menteri melalui Direktur Jenderal.
- 3) Menteri melalui Direktur Jenderal menyelenggarakan pengadministrasian dan pemeliharaan data dalam suatu basis data yang diintegrasikan dengan Sistem Informasi Pertanahan

untuk kepentingan pelaporan, analisis, dan penentuan tindakan lanjutan.

2. Evaluasi Tanah Telantar

Setelah tanah terindikasi telantar diinventarisasi, tahapan berikutnya adalah evaluasi tanah telantar. Evaluasi merupakan proses penilaian lebih mendalam untuk menentukan apakah keterlantaran terjadi secara sengaja atau tidak sengaja, sekaligus menjadi dasar bagi pengambilan langkah pembinaan maupun penertiban selanjutnya. Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 menempatkan evaluasi sebagai tahap penting sebelum dikenakannya peringatan dan penetapan tanah telantar.

Berdasarkan Pasal 41 huruf a serta Pasal 42 sampai dengan Pasal 50, evaluasi tanah telantar dilaksanakan melalui:

- a. Dasar evaluasi dan jangka waktu pelaksanaan
 - 1) Evaluasi dilaksanakan berdasarkan hasil inventarisasi Tanah Terindikasi Telantar.
 - 2) Jangka waktu evaluasi ditetapkan 180 (seratus delapan puluh) hari kalender.
 - 3) Kepala Kantor Wilayah memberitahukan secara tertulis pelaksanaan evaluasi kepada pemegang hak/pengelolaan/DPAT sesuai alamat atau domisili yang tercatat.
- b. Pembentukan Panitia C dan sekretariat
 - 1) Evaluasi dilaksanakan oleh Panitia C yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah.

- 2) Susunan Panitia C melibatkan unsur BPN (Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan), pemerintah daerah (Sekretaris Daerah dan dinas terkait peruntukan tanah), serta unsur survei dan pemetaan.
 - 3) Untuk mendukung kelancaran, dibentuk sekretariat yang menyiapkan data, menyusun resume permasalahan, dan menjalankan fungsi administrasi.
- c. Ruang lingkup kegiatan evaluasi
- 1) Panitia C melakukan pemeriksaan data fisik dan yuridis, termasuk pengecekan buku tanah, warkah, dan dokumen lain untuk mengetahui pembebanan serta rencana perusahaan/pemanfaatan tanah.
 - 2) Panitia C meminta keterangan dari pemegang hak/pengelolaan/DPAT dan pihak lain yang berkepentingan.
 - 3) Dilakukan pemeriksaan fisik perusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah dengan teknologi yang ada, sekurang-kurangnya dua kali (awal dan akhir evaluasi).
 - 4) Selama masa evaluasi, pemegang hak/pengelolaan/DPAT wajib menyampaikan laporan kemajuan setiap 30 hari, disertai data pendukung.

d. Sidang Panitia C dan penentuan sifat keterlantaran

- 1) Panitia C menyelenggarakan sidang untuk membahas hasil evaluasi dan menghasilkan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah dalam bentuk berita acara.
- 2) Laporan hasil evaluasi memuat penilaian apakah tanah tidak sengaja atau sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara oleh pemegang hak.
- 3) Kriteria “sengaja” dipandang terpenuhi apabila secara de facto pemegang hak tidak mengusahakan dan/atau tidak memanfaatkan tanah sesuai keputusan pemberian hak maupun rencana perusahaan/pemanfaatan.

e. Konsekuensi hasil evaluasi

- 1) Jika kesimpulan evaluasi menyatakan tidak terdapat tanah yang dengan sengaja ditelantarkan, Kepala Kantor Wilayah mengusulkan penghapusan data tersebut dari basis data Tanah Terindikasi Telantar, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Menteri melalui Direktur Jenderal.
- 2) Jika hasil evaluasi menyatakan adanya tanah yang sengaja ditelantarkan, Kepala Kantor Wilayah menyampaikan pemberitahuan kepada pemegang hak/pengelolaan/DPAT untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah dalam waktu 180 hari kalender, disertai kewajiban penyampaian laporan kemajuan.

f. Pemberitahuan bila alamat pemegang hak tidak diketahui

Apabila alamat atau domisili pemegang hak tidak diketahui atau tidak sesuai, pemberitahuan terkait evaluasi dilakukan melalui pengumuman di kantor desa/kelurahan dan situs web Kementerian untuk subjek perorangan, atau melalui alamat badan hukum yang terdaftar dan/atau situs web Kementerian untuk subjek badan hukum.

3. Peringatan Tanah Telantar

Apabila setelah tahap evaluasi dan masa pembinaan awal pemegang hak tetap tidak mengusahakan, tidak mempergunakan, tidak memanfaatkan, dan/atau tidak memelihara tanahnya, mekanisme berlanjut pada tahap peringatan tanah telantar. Tahap ini merupakan bentuk sanksi administratif bertahap yang memberi kesempatan terakhir kepada pemegang hak untuk memperbaiki penggunaan tanah sebelum tanah ditetapkan sebagai tanah telantar.

Menurut Pasal 41 huruf b, Pasal 51 sampai dengan Pasal 57, serta Pasal 53–56 Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, tahapan peringatan diatur sebagai berikut:

a. Pemberian peringatan tertulis berjenjang

- 1) Peringatan tertulis pertama diberikan jika pemegang hak tidak mengusahakan tanahnya setelah masa pemberitahuan; berisi perintah untuk mengusahakan/memanfaatkan tanah dalam jangka waktu 90 hari kalender sejak diterimanya surat.

- 2) Jika peringatan pertama tidak dipatuhi, diberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu 45 hari kalender.
 - 3) Jika peringatan kedua tetap tidak dipatuhi, diberikan peringatan tertulis ketiga dengan jangka waktu 30 hari kalender, yang dinyatakan sebagai peringatan terakhir.
- b. Muatan peringatan dan tindakan konkret
- 1) Setiap surat peringatan memuat hal-hal konkret yang wajib dilakukan pemegang hak/pengelolaan/DPAT serta sanksi yang dapat dijatuhkan jika peringatan tidak diindahkan.
 - 2) Tindakan konkret tersebut antara lain: mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah sesuai keputusan pemberian hak atau rencana perusahaan; dan/atau mengajukan permohonan hak sebagai dasar penguasaan tanah, khususnya bagi pemegang DPAT.
- c. Dasar data luas tanah dan penentuan tanggal diterima
- 1) Data luas tanah yang dijadikan dasar peringatan pertama berasal dari hasil evaluasi Panitia C, sedangkan peringatan kedua dan ketiga menggunakan data pada akhir masa peringatan sebelumnya.
 - 2) Tanggal diterima peringatan adalah tanggal stempel pos atau tanggal penerimaan langsung oleh pemegang hak/kuasanya.

d. Sanksi yang dapat dijatuhkan

- 1) Apabila setelah seluruh tahapan peringatan pemegang hak tetap tidak mematuhi peringatan tertulis, sanksi yang dapat dijatuhkan berupa penetapan tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah DPAT sebagai Tanah Telantar.
- 2) Penetapan tersebut sekaligus mengakibatkan hapusnya hak, putus hubungan hukum pemegang hak dengan tanah, serta penegasan bahwa tanah dikuasai langsung oleh negara.

e. Laporan kemajuan selama masa peringatan

- 1) Dalam masa peringatan pertama, kedua, dan ketiga, pemegang hak/pengelolaan/DPAT wajib menyampaikan laporan kemajuan setiap 2 (dua) minggu kepada Kepala Kantor Wilayah dengan tembusan kepada Menteri, Direktur Jenderal, dan Kepala Kantor Pertanahan.
- 2) Pada akhir setiap masa peringatan, Kepala Kantor Wilayah menyusun evaluasi kemajuan perusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah dalam bentuk laporan.

f. Tata cara peringatan bila alamat tidak diketahui

Apabila alamat atau domisili pemegang hak tidak diketahui atau tidak sesuai, peringatan disampaikan melalui pengumuman di kantor desa/kelurahan dan situs web Kementerian untuk pemegang hak

perorangan, dan melalui alamat badan hukum terdaftar dan/atau situs web Kementerian untuk pemegang hak badan hukum atau instansi.

4. Penetapan Tanah Telantar

Tahap akhir dari rangkaian penertiban adalah penetapan tanah telantar. Setelah pemegang hak diberikan kesempatan melalui evaluasi, pemberitahuan, dan peringatan berjenjang namun tetap tidak mengusahakan tanahnya, negara melalui Menteri ATR/BPN berwenang menetapkan tanah tersebut sebagai tanah telantar dengan konsekuensi hapusnya hak dan beralihnya penguasaan tanah kepada negara. Tahap ini menandai berakhirnya hubungan hukum pemegang hak sebelumnya dan membuka ruang bagi pendayagunaan tanah untuk kepentingan umum maupun kebijakan pertanahan lainnya.

Berdasarkan Pasal 41 huruf c dan Pasal 58 sampai dengan Pasal 63 Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, tahapan penetapan tanah telantar dilaksanakan melalui:

- a. Usulan penetapan dari Kepala Kantor Wilayah
 - 1) Apabila pemegang hak tidak mematuhi peringatan tertulis ketiga, dalam waktu paling lama 30 hari kerja Kepala Kantor Wilayah mengusulkan Penetapan Tanah Telantar kepada Menteri melalui Direktur Jenderal.
 - 2) Selama proses ini, tanah yang diusulkan tidak boleh menjadi objek perbuatan hukum seperti peralihan hak, pemecahan,

penggabungan, perpanjangan, pembaruan, pembebanan hak tanggungan, maupun pengusahaan/pemanfaatan baru.

b. Keputusan Menteri mengenai penetapan tanah telantar

- 1) Menteri menerbitkan Keputusan Penetapan Tanah Telantar berdasarkan usulan Kepala Kantor Wilayah.
- 2) Jika tanah yang ditetapkan berupa keseluruhan hamparan, keputusan memuat: penetapan status tanah sebagai tanah telantar, hapusnya Hak Atas Tanah/Hak Pengelolaan, putusnya hubungan hukum pemegang hak, dan penegasan tanah sebagai tanah negara bekas tanah telantar yang dikuasai langsung oleh negara.
- 3) Jika yang ditelantarkan hanya sebagian hamparan, keputusan memuat penetapan status tanah telantar pada bagian tersebut, hapusnya hak pada bagian yang ditelantarkan, putusnya hubungan hukum pada bagian itu, penegasan tanah negara bekas tanah telantar pada bagian yang ditelantarkan, serta perintah untuk melakukan revisi luas Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan.
- 4) Untuk tanah yang telah diberikan DPAT, keputusan memuat penetapan status tanah sebagai tanah telantar, pemutusan hubungan hukum pemegang DPAT dengan tanah, dan penegasan tanah negara bekas tanah telantar yang dikuasai langsung oleh negara.

- c. Revisi luas dan konsekuensinya
- 1) Revisi luas hamparan (jika hanya sebagian yang ditetapkan sebagai tanah telantar) menjadi beban pemegang hak/pengelolaan/DPAT.
 - 2) Apabila revisi luas tidak dilaksanakan dalam waktu 180 hari kalender, bagian tanah yang sebelumnya dianggap tidak ditelantarkan dianggap satu kesatuan dengan bagian yang ditelantarkan, sehingga seluruhnya menjadi tanah telantar.
- d. Penyampaian keputusan dan tindakan administrasi pendaftaran tanah
- 1) Keputusan Menteri mengenai penetapan tanah telantar disampaikan kepada bekas pemegang hak/pengelolaan/DPAT dan ditembuskan kepada gubernur, bupati/wali kota, Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan, instansi terkait, dan pemegang hak tanggungan bila ada.
 - 2) Berdasarkan keputusan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan wajib menarik dan mencoret sertipikat Hak Atas Tanah/Hak Pengelolaan dan/atau sertipikat hak tanggungan dari daftar umum, serta mengumumkan tidak berlakunya sertipikat tersebut melalui media massa atau papan pengumuman di lokasi.
- e. Kewajiban pengosongan tanah dan status benda di atasnya
- 1) Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah telantar wajib dikosongkan oleh bekas pemegang hak dalam jangka waktu 30 hari kalender sejak penetapan.

- 2) Jika kewajiban pengosongan tidak dipenuhi, benda yang ada di atas tanah tersebut dianggap sebagai aset yang diabaikan sesuai ketentuan Permen.

5. Pengelolaan Data dan Pemanfaatan Tanah Negara Bekas Tanah Telantar

Setelah tanah ditetapkan sebagai tanah telantar dan menjadi tanah negara, muncul kebutuhan untuk mengelola tanah tersebut secara produktif, transparan, dan akuntabel. Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 mengatur bahwa tanah bekas tanah telantar dapat menjadi bagian dari kebijakan Bank Tanah maupun Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN), sekaligus menekankan pentingnya pengelolaan data dan pelaporan berkala agar penertiban tanah telantar tidak berhenti pada pencabutan hak, tetapi berlanjut pada pendayagunaan tanah bagi kepentingan masyarakat dan pembangunan.

Mengacu Pasal 64 sampai dengan Pasal 66 dan Pasal 65 Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, pengelolaan data dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah telantar diatur sebagai berikut:

- a. Penetapan sebagai aset Bank Tanah dan/atau TCUN
 - 1) Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah telantar dapat dijadikan aset Bank Tanah dan/atau Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN).
 - 2) Penetapan ini membuka ruang untuk pemanfaatan tanah dalam skema reforma agraria, penyediaan tanah bagi pembangunan,

maupun kepentingan strategis lainnya sesuai kebijakan pemerintah.

b. Pengelolaan basis data tanah terindikasi telantar

1) Pengelolaan data tanah terindikasi telantar dilakukan dalam suatu basis data yang diintegrasikan dengan Sistem Informasi Pertanahan.

2) Pengadministrasian dan pemeliharaan data meliputi antara lain: pencatatan progres pengusahaan/pemanfaatan tanah; pencatatan perubahan penguasaan dan kepemilikan; pencatatan penetapan tanah telantar; pencatatan pengeluaran dari basis data tanah terindikasi telantar; penyusunan analisis data fisik dan yuridis; serta penyusunan rekomendasi tindak lanjut penertiban tanah telantar.

c. Pelaporan pelaksanaan penertiban tanah telantar

1) Kepala Kantor Wilayah wajib menyusun laporan pelaksanaan penertiban tanah telantar secara berkala setiap bulan, triwulan, dan tahunan.

2) Laporan tersebut disampaikan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal paling lambat tanggal 5 bulan berikutnya, sehingga pemerintah pusat selalu memperoleh gambaran terkini mengenai pelaksanaan penertiban dan pengelolaan tanah telantar di daerah.

D. Tinjauan Tanah Terlantar Dalam Perspektif Hukum Islam

Dalam pandangan Islam, tanah memiliki keterkaitan yang sangat mendasar dengan keberadaan manusia. Hal ini tampak dalam firman Allah yang menjelaskan bahwa manusia diciptakan dari tanah, akan dikembalikan ke tanah ketika meninggal, dan kelak dibangkitkan kembali dari tanah. Ayat tersebut juga menegaskan bahwa bumi yang ditempati manusia bukanlah miliknya secara mutlak, melainkan milik Allah (“ardlullah”). Karena itu, manusia bukanlah pemilik sejati, tetapi pengelola yang diberi amanah sesuai kedudukannya sebagai khalifah di muka bumi.¹⁰⁰

Sebagai khalifah Allah, manusia dituntut memanfaatkan anugerah Tuhan sebaik mungkin. Hal ini ditegaskan dalam Al-Qur’an, bahwa siapa yang bersyukur akan ditambah nikmatnya, sedangkan yang mengingkari nikmat akan mendapat azab yang pedih (QS. Ibrahim: 7). Salah satu wujud pengingkaran nikmat Allah adalah membiarkan tanah dalam penguasaan seseorang tanpa diolah.¹⁰¹

Al-Qur’an juga menceritakan kaum Tsamud yang diberi tanah subur oleh Allah sehingga mampu membangun istana-istana yang megah. Namun karena mereka berbuat kerusakan, Allah menghancurkan mereka dengan gempa bumi (QS. Al-A’raaf: 74, 78). Syariat Islam menegaskan bahwa hubungan seseorang dengan tanah bergantung pada pengelolaannya. Rasulullah SAW bersabda dalam hadis riwayat Bukhari: “Siapa yang

¹⁰⁰ Juhaya S Praja, 2007, *Fikih Sunnah: Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar*, Alma'arif, Bandung, hlm. 2183.

¹⁰¹ Jaribah bin Ahmad Al-Harisi, 2006, *Fiqih Ekonomi*, Pustaka Al-Kautsar atau Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hlm. 97

mengolah tanah yang tidak bertuan, maka dialah yang paling berhak atas tanah itu.”

Jika terdapat tanah terlantar yang pemiliknya tidak diketahui secara pasti, meskipun diyakini ada pemiliknya, maka tanah tersebut dapat diambil alih oleh pemerintah atau dibagikan kepada masyarakat.¹⁰² Pada masa Khalifah Umar bin Khattab diterapkan aturan bahwa siapa pun yang membiarkan tanahnya tidak dikelola selama tiga tahun, lalu ada orang lain yang menggarapnya, maka tanah itu diberikan kepada penggarap tersebut.

Pemilik lama masih diberi kesempatan untuk menebus tanahnya dengan membayar biaya pengolahan. Jika tidak mampu, maka penggarap dapat membeli tanah tersebut dengan harga yang telah dikurangi biaya pengelolaan.

Dengan demikian, konsep Islam mengenai tanah yang terbengkalai sangatlah progresif. Menelantarkan tanah tidak hanya menyebabkan hilangnya hak atas tanah tersebut, tetapi juga dipandang sebagai bentuk pengingkaran terhadap anugerah Allah, yang balasannya berupa ancaman azab yang sangat berat.

Literatur al-qur'an dan al-hadist menyebut tanah dengan *ardh*, jamaknya *aradhum*, *aradh* dan *arudh*. Secara etimologis, *ardh* berarti “bumi”, tanah, daratan (lawan lautan). Sedangkan *mawaat*, berasal dari kata “*mawaatun*, *yamutu*, *mata*” artinya sunyi dari perkampungan dan penduduk, tidak ada ruh padanya, tidak ada penduduk atau tidak pernah dimanfaatkan orang. Apabila keduanya dirangkaikan “*ardh al-mawaat*” maka secara lugat

¹⁰² *Ibid.*,

artinya adalah bumi mati atau tanah mati¹⁰³ istilah ”ihya’ almawat” (membuka tanah) “lahan mati dan belum pernah ditanami sehingga tanah tersebut dapat memberikan manfaat untuk tempat tinggal, bercocok tanam”.¹⁰⁴ Menurut al-raghib al ashfahani dfinisi “tanah” yaitu: “dengan sesuatu yang rendah atau di bawah (kebalikan dari sesuatu yang tinggi, misal: langit); sesuatu yang bisa menumbuhkan sesuatu yang lain atau sesuatu yang bisa menyuburkan sesuatu.¹⁰⁵

Dalam mempertegas kedudukan manusia sebagai khalifah dan pengelola bumi, Allah menjelaskan bahwa seluruh isi bumi diciptakan untuk kepentingan manusia, ini dijelaskan dalam Q.S al-Baqarah ayat 29-30.¹⁰⁶

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مِنْ مَّا فِي الْأَرْضِ رِزْقًا ثُمَّ يُعَلِّمُكُمْ أَيُّ شَيْءٍ أَسْأَلْتُمْهُ بِالسَّمَاءِ فَاسْتَسْأَلْكُمْ عَنْهُ لَعَلَّكُمْ تَهْتَكُونَ ۚ وَالَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مِنْ مَّا فِي السَّمَاءِ رِزْقًا ثُمَّ يُعَلِّمُكُمْ أَنْ تَقْرَأُ ۚ وَكَانَ الْعِلْمُ قَبْلُ الْأَرْضِ وَإِن كَانَ لَشَيْءٌ لَدُنَّ رَبِّكُمْ لَلْآخِرَةُ خَيْرٌ لِمَنِ الْمَالُ إِنَّمَا الْإِنْسَانُ الْأَخْفَى ۚ

Artinya:

Dialah (Allah) yang menciptakan segala yang ada di bumi untukmu, kemudian Dia menuju ke (penciptaan) langit, lalu Dia menyempurnakannya menjadi tujuh langit. Dia Maha Mengetahui segala sesuatu. (29) (Ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Aku hendak menjadikan khalifah di bumi.” Mereka berkata, “Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami

¹⁰³ Vicco Yuniar, 2019, Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar. *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 6, hlm. 2183.

¹⁰⁴ Jaribah bin Ahmad Al-Harisi. *Al-fiqh Al-Iqtishadi Li Amiril Mukminin Umar bin Khattab*. terjemahan. Asmuni Sholihin Zamaksyari, 2006, *Fikih Ekonomi Umar bin Khattab*, Khalifa, Jakarta, hlm. 97.

¹⁰⁵ Al-Raghib Al-Ashfahani, 2004. *Al-Mu'jam Al-Mufradat li Al-Fazh Al-Qur'an*, Dar al-Kutub Al-'Ilmiyyah, Beirut, hlm. 22-23.

¹⁰⁶ Departemen Agama RI, 2008. *Al-Hikmah Al-Quran dan Terjemahnya*, Diponegoro, Semarang, hlm. 93.

Allah juga menunjukkan tanda-tanda kekuasaan-Nya melalui penciptaan bumi dan proses alam yang memungkinkan tanah menjadi sumber kehidupan. Hal tersebut dijelaskan dalam QS. Al-Baqarah: 164.¹⁰⁸

لَا فِي سَمَاءٍ مِّنْ دُونِ السَّمَاءِ الَّتِي يُرْسِلُ فِيهَا السَّحَابَ الَّتِي حَرَبِ الْمَاءِ بِهَا يُنْفَخُ الْمَاءُ مِن سَمَاءٍ مُّطَهَّرَةٍ مِّمَّا يُنَزِّلُ مِنَ السَّمَاءِ مِن دُونِهَا مَاءً سَخِرَ لَكُمْ فِيهَا لَعَلَّكُمْ تَعْلَمُونَ
 وَاللَّهُ يَخْتَارُ مَا يُؤْتِي السَّمْعَ وَالْبَصَرَ هَلْ يَنْظُرُونَ أَمْ يَحْسَبُونَ أَنَّهُم مُّجْرِبُونَ
 أَلَمْ يَخْلُقْ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ هَلْ يَنْظُرُونَ أَمْ يَحْسَبُونَ أَنَّهُم مُّجْرِبُونَ
 أَلَمْ يَخْلُقْ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ هَلْ يَنْظُرُونَ أَمْ يَحْسَبُونَ أَنَّهُم مُّجْرِبُونَ

Sesungguhnya pada penciptaan langit dan bumi, pergantian malam dan siang bahtera yang berlayar di laut dengan (muatan) yang bermanfaat bagi manusia, apa yang Allah turunkan dari langit berupa air, lalu dengannya Dia menghidupkan bumi setelah mati (kering), dan Dia menebarkan di dalamnya semua jenis hewan, dan pengisaran angin dan awan yang dikendalikan antara langit dan bumi, (semua itu) sungguh merupakan tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang mengerti.

Ayat ini memperlihatkan bahwa tanah yang awalnya mati dapat hidup kembali dengan air hujan. Ini menjadi dasar syar'i bahwa tanah mati wajib dihidupkan, karena potensi kehidupan yang dikandungnya adalah bagian dari sunnatullah. Allah kemudian menegaskan lagi peran air sebagai sarana menghidupkan tanah, sehingga tanah dapat memberikan manfaat dalam QS.

An-Nahl ayat 65.

QS. An-Nahl: 65

وَأَنزَلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً مُّطَهَّرًا وَلِيُنزِلَ بِهِ الْأَشْجَارَ الَّتِي لَا تَحْيَا وَلَا تَمُوتُ وَأَنزَلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً مُّطَهَّرًا وَلِيُنزِلَ بِهِ الْأَشْجَارَ الَّتِي لَا تَحْيَا وَلَا تَمُوتُ وَأَنزَلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً مُّطَهَّرًا

Allah menurunkan air (hujan) dari langit dan dengannya (air itu) Allah menghidupkan bumi sesudah mati (kering)-nya. Sesungguhnya pada yang

¹⁰⁸ *Ibid.*,

demikian itu benar-benar terdapat tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang mendengarkan (pelajaran dengan perhatian dan penghayatan).

Ayat ini menunjukkan bahwa tanah yang mati akan menjadi produktif ketika diberi perhatian dan dikelola. Hal ini menguatkan konsep *ihyā' al-mawāt*, bahwa tanah terlantar tidak boleh dibiarkan begitu saja. Masih dalam tema yang sama, Allah kembali menyebutkan bagaimana pergantian siang dan malam serta hujan yang menumbuhkan tanaman menjadi bukti kekuasaan-Nya dalam QS. Al-Jasiah; 5.

وَأُخْتِ لَفَّالٌ يُدِ الْوَالِنَارِ وَمَا أَنْ زُلْ لُالِمْ لَسَّ مَاءِمْ رَزُّقَ فَا حَيَا
 يَهْ أَلُّ رُ ضَبْ عَ لَمْ وَنَا لَمْ صَرْفِ الْ رِيحِ أَمْبِي لِقُؤُومِ يُعْطَى وَنَ ۞

(Pada) pergantian malam dan siang serta rezeki yang diturunkan Allah dari langit, lalu dihidupsuburkannya bumi (dengan air hujan) sesudah matinya, dan pada perkisaran angin terdapat (pula) tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi kaum yang mengerti.

Ayat ini menegaskan bahwa hidupnya kembali tanah setelah mati adalah fenomena yang mengingatkan manusia akan fungsi tanah sebagai sumber kehidupan. Dengan demikian, menelantarkan tanah berarti mengabaikan tanda kebesaran Allah dan melalaikan amanah sebagai pengelola bumi.

Dalam ajaran Islam, pemanfaatan tanah tidak bertuan ditegaskan melalui sejumlah hadis Nabi Muhammad SAW. Dalam sebuah riwayat al-Bukhari dari Aisyah r.a. disebutkan bahwa Rasulullah SAW bersabda bahwa siapa saja yang memperbaiki atau mengolah tanah yang tidak memiliki pemilik, maka ia berhak atas tanah tersebut. Urwah meriwayatkan bahwa

ketentuan ini kemudian diterapkan oleh Umar bin Khattab pada masa pemerintahannya. Prinsip serupa ditegaskan dalam hadis riwayat Abu Daud, Tirmizi, dan an-Nasa'i dari Sa'id bin Zaid, yang menyatakan bahwa siapa saja yang menghidupkan tanah *mawat* yakni tanah mati yang tidak dimanfaatkan maka tanah tersebut menjadi miliknya. Selain itu, hadis riwayat Abu Daud dari Samurah bin Jundub r.a. juga menekankan bahwa seseorang yang membangun atau menembok keliling suatu bidang tanah sehingga menunjukkan penguasaannya, maka tanah tersebut menjadi miliknya. Keseluruhan hadis ini menunjukkan bahwa syariat Islam memberikan legitimasi kepemilikan atas tanah berdasarkan asas pengelolaan dan pemanfaatan, bukan semata-mata status kepemilikan formal.¹⁰⁹

Kriteria mengenai tanah mati dalam hukum Islam dan tanah terlantar dalam hukum positif memang menunjukkan perbedaan, sebagaimana terlihat dalam pandangan para ahli fikih. Meskipun demikian, perbedaan tersebut tidak berarti bahwa penelantaran tanah dibenarkan. Justru, ragam pendapat tersebut menegaskan bahwa ketika suatu tanah berada dalam keadaan mati atau tidak dimanfaatkan, maka manusia memiliki kewajiban untuk menghidupkannya dan memanfaatkannya. Dengan demikian, sikap menelantarkan tanah tetap dipandang sebagai sesuatu yang tidak diperbolehkan.¹¹⁰

¹⁰⁹ Abu 'Abdillah Muhammad bin Isma'il Al-Bukhari, 2002. *Shahih Bukhari*, Dar Ibnu Katsir, Beirut, hlm. 562.

¹¹⁰ Ridzuan Awang, 2004. *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*, Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Bahasa dan Pustaka, Kementerian Pendidikan Malaysia Kuala Lumpur, hlm. 206.

Dalam perspektif hukum Islam, tanah termasuk dalam kategori harta (*al-māl*). Harta diartikan sebagai sesuatu yang dapat dikuasai dan dimanfaatkan sesuai kebiasaan yang berlaku.¹¹¹ Tanah sebagai bagian dari harta berarti dapat dimiliki dan dimanfaatkan sesuai fungsi serta penggunaan yang lazim. Kepemilikan sendiri merupakan hubungan seseorang dengan suatu benda yang diakui oleh syariat dan memberikan hak khusus kepada pemiliknya untuk memanfaatkannya, selama tidak melampaui batas-batas yang telah ditetapkan oleh syariat.¹¹² Dengan kata lain, kepemilikan dipahami sebagai hubungan manusia dengan suatu benda yang ditetapkan oleh hukum syara serta diperuntukkan secara khusus baginya.¹¹³

Pada masa Rasulullah SAW, bentuk kepemilikan umum dapat dipahami dalam tiga kategori:¹¹⁴

1. Terdapat tanah wakaf, yakni tanah yang berasal dari sebagian harta rampasan perang yang tidak dibagikan kepada para tentara, melainkan diwakafkan oleh Rasulullah SAW untuk kepentingan masyarakat luas.
2. Terdapat bentuk kepemilikan umum terhadap sumber daya seperti air, padang rumput, dan api, yang penggunaannya diperuntukkan bagi seluruh manusia tanpa membedakan agama atau keyakinan, selama mereka hidup di bawah perlindungan pemerintahan Islam.

¹¹¹ Zahri hamid, 2005. *Harta dan Milik Dalam Hukum Islam*, Bina Usaha, Yogyakarta, hlm. 1

¹¹² M. Faruq An-Nababan, 2000. *Sistem Ekonomi Islam: Pilihan Setelah Kegagalan Sistem Kapitalis dan Sosialis*, Alih Bahasa Muhadi Zainuddin, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, hlm. 42.

¹¹³ Masduha Abdurahman, 1992. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Perdata Islam, (Fiqh Muamalah)*, Cetakan Pertama, Central Media, Surabaya, hlm. 84.

¹¹⁴ Ridzuan Awang, *op.Cit.*, hlm 206.

3. Terdapat tanah yang dijadikan sebagai tanah cadangan atau tanah simpanan, suatu bentuk pengaturan yang telah diberlakukan pada masa tersebut.

Terkait objek tanah mawāt (tanah mati), Imam al-Syafi'i membaginya menjadi dua jenis, antara lain:¹¹⁵

1. Tanah mati yang sebelumnya pernah dimiliki oleh seseorang dalam Islam dan pernah dibangun, namun bangunannya telah hilang sehingga kembali menjadi tanah mati tanpa struktur apa pun. Tanah seperti ini tetap menjadi milik pemiliknya semula dan tidak dapat dialihkan kepada orang lain.
2. Tanah mati yang tidak pernah dimiliki atau dikelola oleh siapa pun. Jenis tanah inilah yang dimaksud dalam hadis Rasulullah SAW riwayat Abu Daud dari Sa'id bin Zaid, yang menyatakan bahwa siapa yang menghidupkan tanah mati, maka tanah itu menjadi miliknya.

Selain pembagian yang dikemukakan Imam al-Syafi'i, ulama dari mazhab lain juga memberikan penjelasan mengenai kedudukan tanah mati dan kewajiban untuk menghidupkannya. Ulama Hanafiyah, misalnya, menekankan bahwa tanah mati yang berada jauh dari wilayah pemukiman dan belum pernah digarap oleh siapa pun dapat menjadi milik orang yang pertama kali menghidupkannya. Namun mereka juga menegaskan bahwa *ihyā' al-mawāt* harus dilakukan dengan izin penguasa (*wali al-amr*), sebab tanah merupakan aset publik yang pemanfaatannya tidak boleh mengganggu

¹¹⁵ Imam Asy-Syafi'i, 1992. *Kitab Induk*, Jilid 5, terj. Al-Umm, oleh Tk. Ismail Yakup Dahlan Idhamy dan H.M. Zuhri, Faizan, Jakarta, hlm. 296.

kepentingan umum. Dengan demikian, otoritas pemerintah tetap menjadi faktor penting dalam memastikan bahwa penghidupan tanah sejalan dengan kemaslahatan masyarakat luas.

Mazhab Malikiyah memberikan pandangan yang lebih fleksibel dalam beberapa aspek. Menurut mereka, seseorang boleh menghidupkan tanah mati tanpa izin penguasa apabila tanah tersebut berada cukup jauh dari daerah pemukiman dan tidak menimbulkan potensi sengketa. Namun apabila penghidupan tanah dapat berpotensi mengganggu hak orang lain, maka izin penguasa tetap menjadi syarat. Pandangan ini menunjukkan bahwa syariat Islam tetap menempatkan asas kemaslahatan dan pencegahan kerusakan (*sadd al-dzari'ah*) sebagai prinsip pokok dalam pengelolaan tanah.

Sementara itu, mazhab Hanabilah menekankan bahwa *ihyā' al-mawāt* merupakan salah satu usaha yang sangat dianjurkan karena termasuk aktivitas produktif yang membawa manfaat bagi masyarakat. Mereka berpendapat bahwa seseorang berhak atas tanah yang dihidupkannya selama pengelolaan dilakukan secara nyata, misalnya dengan membangun, menanam, atau memasang tanda-tanda penguasaan yang menunjukkan kehendak serius untuk memanfaatkannya. Oleh karena itu, sekadar mengklaim tanah atau memasang batas secara simbolik tidak cukup tanpa adanya tindakan nyata.

Pada negara modern, pendapat-pendapat fikih ini memberikan dasar konseptual bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan terhadap tanah yang dibiarkan terbengkalai oleh pemiliknya. Prinsip asal syariat menekankan bahwa kepemilikan harus membawa kemanfaatan. Apabila tanah hanya

dijadikan alat spekulasi dan tidak memberi manfaat bagi masyarakat, maka kedudukan syar'i kepemilikan tersebut menjadi lemah. Konsep maslahat umum (*al-mashlahah al-'āmmah*) memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk melakukan intervensi, baik berupa penertiban, redistribusi, atau pemberian hak kepada pihak yang mampu mengelolanya.

Pada masa Kekhalifahan Umar bin Abdul Aziz, terdapat pula sejumlah kebijakan yang menunjukkan konsistensi syariat dalam mencegah praktik penelantaran tanah. Umar bin Abdul Aziz memerintahkan agar tanah-tanah yang luas tetapi tidak digarap oleh para pemiliknya dikembalikan kepada negara untuk kemudian diberikan kepada masyarakat yang mampu mengelolanya. Kebijakan ini bukan hanya bentuk pemerataan ekonomi, tetapi juga implementasi prinsip keadilan sosial dalam Islam, yakni bahwa sumber daya alam tidak boleh dimonopoli oleh segelintir orang yang tidak mampu memanfaatkannya.

Prinsip *ihyā' al-mawāt* dalam hukum Islam juga menunjukkan bahwa nilai kepemilikan bukanlah sesuatu yang bersifat absolut dan permanen, tetapi sangat ditentukan oleh kebermanfaatannya. Kepemilikan memiliki fungsi sosial (*al-milkiyyah al-ijtima'iyah*) dan tidak boleh digunakan untuk merugikan masyarakat. Dengan demikian, seseorang yang memiliki tanah namun tidak mengelolanya telah melanggar prinsip dasar kepemilikan dalam syariat. Dalam pandangan ini, negara memiliki kewenangan (*wilāyah*) untuk menilai apakah suatu tanah memenuhi syarat manfaat atau tidak.

Dengan demikian, perspektif hukum Islam tentang tanah terlantar menekankan bahwa kepemilikan tanah harus didasarkan pada asas pengelolaan dan pemanfaatan. Apabila tanah tidak digunakan, maka dapat hilang hak kepemilikannya dan dialihkan kepada pihak yang mampu memanfaatkannya. Hal ini menjadi dasar filosofis bahwa tanah adalah amanah Allah yang harus dijaga, dirawat, dan diolah demi kesejahteraan umat. Kehidupan manusia sangat bergantung pada tanah, sehingga membiarkan tanah menjadi tidak produktif merupakan pengabaian terhadap amanah tersebut.



BAB III

**PENGATURAN HUKUM MENGENAI PENGELOLAAN TANAH
TERLANTAR DALAM SISTEM HUKUM AGRARIA INDONESIA SAAT
INI**

A. Pengaturan Penertiban Tanah Telantar dalam Sistem Hukum Agraria di Indonesia

Pengaturan hukum mengenai penertiban tanah terlantar di Indonesia merupakan jejaring regulasi yang berlapis dan kompleks, mencerminkan komitmen Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan amanat konstitusi untuk memastikan bumi dan air digunakan demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Landasan filosofis dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diterjemahkan ke dalam berbagai instrumen hukum yang hierarkis, mulai dari undang-undang dasar, undang-undang, hingga peraturan pelaksana teknis.

Secara spesifik, peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori utama, yaitu:

1. Instrumen Nasional Berdasarkan Undang-Undang

Kategori ini mencakup kebijakan legislatif fundamental yang membentuk kerangka dasar Hukum Agraria dan penertiban tanah, yang meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sebagai *lex specialis* agraria.
 - c. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian tanah Tanpa Izin yang berhak atau kuasanya.
 - d. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya.
 - e. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
 - f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang banyak mengubah ketentuan terkait pertanahan.
2. Instrumen Nasional Berdasarkan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden
- Sebagai bentuk kebijakan eksekutif, instrumen ini memuat ketentuan operasional dan mekanisme implementasi dari undang-undang, termasuk peraturan-peraturan yang fokus pada definisi, mekanisme penetapan, dan pendayagunaan tanah terlantar:
- a. Peraturan Pemerintah (PP), antara lain: PP Nomor 36 Tahun 1998 dan PP Nomor 11 Tahun 2010 (yang dicabut), dan PP Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar (sebagai regulasi terbaru dan paling relevan).
 - b. Peraturan Presiden (Perpres), antara lain: Perpres Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Perpres

- Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang mengatur kelembagaan pelaksana penertiban.
- c. Keputusan Presiden (Keppres), seperti: Keppres Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok kebijakan dalam rangka pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak-hak barat.
 - d. Instruksi Presiden (Inpres), seperti: Inpres Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.
3. Instrumen Nasional Berdasarkan Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri
- Instrumen ini merupakan peraturan teknis operasional yang dikeluarkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), yang secara langsung memuat prosedur pelaksanaan di lapangan, termasuk:
- a. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN (Permen ATR/BPN), yang paling utama dan menjadi pedoman teknis saat ini adalah Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Telantar.
 - b. Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN, seperti Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Percepatan pelayanan pendaftaran hak milik atas tanah untuk tempat tinggal.

Pengaturan yang komprehensif ini menunjukkan keseriusan Negara Indonesia berdasarkan Pancasila dalam mengatur bidang pertanahan,

termasuk dalam penertiban tanah terlantar, guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Berdasarkan dasar hukum tersebut, terlihat bahwa sistem hukum agraria Indonesia telah membangun fondasi yang kuat dalam mengatur tanah terlantar. Dasar normatif ini kemudian dipertegas melalui pembentukan instrumen hukum terbaru yang menyatukan berbagai ketentuan sebelumnya ke dalam mekanisme yang lebih operasional dan terintegrasi.

Secara normatif, pengaturan penertiban tanah terlantar di Indonesia saat ini telah diatur secara komprehensif, mencakup instrumen hukum dari tingkat Undang-Undang Dasar, UUPA, hingga peraturan pelaksana teknis seperti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan turunan utamanya, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.¹¹⁶

PP No. 20/2021 dianggap sebagai penyempurnaan yang memberikan prosedur lebih jelas dan berorientasi pada percepatan pemanfaatan tanah. Namun, implementasi regulasi yang ketat ini menemui hambatan di tingkat pemahaman masyarakat.¹¹⁷ Hal ini juga diungkapkan oleh Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang yang menyatakan bahwa:¹¹⁸

¹¹⁶ Amiratul Fatihah, 2023. Kajian Hukum Penertiban Tanah Terlantar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Tanah Terlantar, *Jurnal Notarius* Vol. 2, No. 1, hlm. 23.

¹¹⁷ M. Yoga Jusri Pratama, 2022, Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar di Provinsi Sumatera Selatan, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan (JIASK)* Vol. 5, No. 1, hlm. 118.

¹¹⁸ Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Kalau bicara aturan, sebenarnya pemerintah sudah cukup lengkap mengatur tanah terlantar. Dulu kita mengacu kuat pada PP 11 Tahun 2010, tapi sekarang ada penyempurnaan lewat PP 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar sebagai turunan dari UU Cipta Kerja. PP 20/2021 ini lebih menekankan percepatan pemanfaatan tanah dan memberikan prosedur yang lebih jelas. Namun ya, walaupun aturan sudah ada, pelaksanaan di lapangan masih butuh penyesuaian. Misalnya definisi ‘pemanfaatan’ itu sebenarnya harus sesuai dengan peruntukan izin. Tapi banyak masyarakat yang masih bingung, mereka pikir asal tanah itu tidak dijual ya bukan ‘terlantar’. Jadi masih ada gap antara aturan dengan pemahaman masyarakat.

Selanjutnya, instrumen teknis berupa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar memberikan pedoman operasional mulai dari inventarisasi hingga penetapan tanah terlantar.¹¹⁹ Regulasi ini menjadi turunan langsung PP Nomor 20 Tahun 2021 dan mengatur prosedur teknis yang harus diikuti oleh Kantor Pertanahan dan Kantor Wilayah dalam melaksanakan setiap tahap penertiban.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan Permen ini memungkinkan adanya keseragaman prosedur administrasi di seluruh wilayah Indonesia karena memuat langkah-langkah rinci mengenai tata cara pengumpulan data, pemeriksaan dokumen, pemetaan, pemberitahuan kepada pemegang hak, serta pelaporan ke sistem informasi pertanahan. Dari aspek teknis, keberadaan regulasi ini juga menunjukkan integrasi antara data tekstual dan data spasial sebagai dasar penetapan tanah terlantar. Hal ini sesuai

¹¹⁹ Sofia Rahmawati, 2021. Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha, *PRO: Seminar Nasional INSTIPER*, Vol. 1, No. 1, hlm. 10.

dengan pendapat informan Bapak Fuguh selaku Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang, yang menjelaskan:¹²⁰

Secara aturan, Permen 20/2021 sudah sangat jelas mengatur bahwa inventarisasi dan evaluasi tanah telantar harus berbasis pada data tekstual dan data spasial. Jadi ada standar teknis yang memastikan keputusan penetapan tanah telantar punya dasar data yang kuat.

Berdasarkan keseluruhan temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengaturan penertiban tanah telantar di Indonesia telah memiliki struktur hukum yang komprehensif, mulai dari prinsip dasar dalam UUPA hingga prosedur teknis dalam Permen ATR/BPN. Sistem regulasi yang berlapis ini menjadi fondasi utama dalam penyelenggaraan penertiban tanah telantar sebagai bagian dari upaya negara memastikan tanah digunakan sesuai fungsi sosialnya dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

B. Analisis Pengaturan Hukum Penertiban dan Pengelolaan Tanah Terlantar di Indonesia Belum Sesuai dengan Nilai Keadilan Pancasila

Berdasarkan PP Nomor 20 Tahun 2021 Pasal 1 (2) Tanah telantar adalah tanah hak, tanah hak pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah (DPAT), yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara. Tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya, tanahnya jatuh kepada negara.¹²¹

¹²⁰ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Fuguh selaku Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹²¹ Boedi Harsono., *Op.Cit.*,

Tanah yang tidak difungsikan sesuai keperuntukkannya perlu dilakukan penertiban sebagai obyek tanah telantar.¹²² Pasal 7 PP Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar menjelaskan sebagai berikut:

- (1) Objek penertiban Tanah Telantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah.
- (2) Tanah hak milik menjadi objek penertiban Tanah Telantar 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.
- (3) Tanah hak guna bangunan, hak pakai, dan Hak Pengelolaan menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak.
- (4) Tanah hak guna usaha menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak.
- (5) Tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Dasar Penguasaan Atas Tanah.

Pengaturan penertiban tanah telantar dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 menekankan bahwa setiap tanah dengan status hak harus digunakan sesuai fungsi sosialnya sebagai perwujudan nilai keadilan Pancasila. Tanah yang

¹²² M. A. Sinjar, Yuliana Yuli, Satino, & Kayus Kayowuan Lewoleba, 2023. Pemanfaatan Tanah Terlantar dan Problematika Hukumnya, *Prosiding Seminar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat (SNPPM)*, Vol. 4, hlm. 117.

sengaja tidak dimanfaatkan, tidak dipelihara, atau tidak digunakan sebagaimana mestinya ditetapkan sebagai objek penertiban karena dianggap menimbulkan ketidakadilan dalam distribusi sumber daya agraria. Oleh karena itu, Pasal 7 menetapkan berbagai jenis hak atas tanah sebagai objek penertiban apabila tidak memenuhi kewajiban pemanfaatan dan pemeliharaan dalam jangka waktu tertentu. Namun, ketentuan ini tidak berlaku mutlak terhadap semua jenis tanah Hak Pengelolaan, karena Pasal 8 PP Nomor 20 Tahun 2021 secara tegas memberikan pengecualian terhadap dua kategori tanah yang tidak dapat ditertibkan sebagai tanah telantar, yaitu tanah Hak Pengelolaan milik masyarakat hukum adat serta tanah Hak Pengelolaan yang menjadi aset Bank Tanah. Pengecualian ini menunjukkan pengakuan negara terhadap hak kolektif masyarakat adat dan perlindungan terhadap tanah yang strategis dalam kebijakan Bank Tanah, sehingga proses penertiban tetap selaras dengan prinsip keadilan serta tidak mengabaikan aspek-aspek sosial dan kelembagaan tertentu.

Pengaturan pengecualian dalam Pasal 8 menunjukkan bahwa tidak semua tanah Hak Pengelolaan dapat ditetapkan sebagai objek penertiban, terutama jika tanah tersebut merupakan milik masyarakat hukum adat atau termasuk aset Bank Tanah, sehingga negara tetap menjaga keadilan substansial bagi komunitas adat dan mendukung kebijakan strategis agraria nasional. Setelah ruang lingkup pengecualian tersebut ditetapkan, proses penertiban tanah telantar harus dilakukan secara cermat dan akuntabel, yang

dimulai melalui mekanisme inventarisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 11 PP Nomor 20 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa:

- (1) Inventarisasi tanah terindikasi telantar dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan.
- (2) Inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling cepat 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Hak Atas Tanah, Hak pengelolaan, atau Dasar Penguasaan Atas Tanah.
- (3) Inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan laporan atau informasi yang bersumber dari:
 - c. Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah;
 - d. hasil pemantauan dan evaluasi Hak Atas Tanah dan Dasar Penguasaan Atas Tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah, dan Kementerian;
 - f. kementerian/lembaga;
 - g. pemerintah daerah; dan/atau
 - h. masyarakat.

Pasal ini menegaskan bahwa inventarisasi tanah terindikasi telantar dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan, dan baru dapat dilakukan paling cepat 2 tahun sejak diterbitkannya hak atas tanah, hak pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah. Inventarisasi tersebut tidak hanya berbasis laporan pemegang hak, tetapi juga dapat bersumber dari hasil pemantauan internal Kementerian ATR/BPN, laporan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, maupun masyarakat. Ketentuan ini mencerminkan prinsip keadilan Pancasila karena membuka ruang partisipasi publik serta memastikan bahwa proses identifikasi tanah telantar dilakukan secara objektif, transparan, dan tidak semata-mata bergantung pada inisiatif pemerintah atau pemegang hak saja.

Tahap inventarisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 11 PP Nomor 20 Tahun 2021 menjadi fondasi awal untuk memastikan bahwa penetapan tanah telantar dilakukan berdasarkan data yang sah dan dapat

dipertanggungjawabkan. Proses ini kemudian diperkuat melalui ketentuan Pasal 12 PP Nomor 20 Tahun 2021, yang mewajibkan agar setiap hasil inventarisasi tanah terindikasi telantar dilengkapi dengan data tekstual (seperti identitas hak, riwayat penggunaan, dan kondisi administratif) serta data spasial (seperti peta lokasi, batas-batas tanah, dan citra penggunaan lahan). Penggabungan data tekstual dan spasial ini memastikan bahwa status tanah terindikasi telantar tidak semata-mata didasarkan pada asumsi, melainkan pada bukti konkret yang dapat diverifikasi. Hasil inventarisasi tersebut kemudian diproses menjadi data tanah terindikasi telantar yang menjadi dasar bagi tahap penertiban berikutnya.

Selanjutnya, Pasal 13 PP Nomor 20 Tahun 2021 menegaskan pentingnya pengelolaan data secara sistematis dan terintegrasi. Menteri bertanggung jawab menyelenggarakan pengadministrasian dan pemeliharaan basis data tanah terindikasi telantar, yang digunakan untuk pelaporan, analisis kebijakan, serta penentuan tindakan administratif dan hukum selanjutnya. Basis data ini tidak berdiri sendiri, tetapi harus diintegrasikan dengan sistem informasi pertanahan Kementerian ATR/BPN, sehingga seluruh informasi mengenai tanah terindikasi telantar terkoneksi dalam satu sistem nasional yang transparan, akurat, dan mudah ditelusuri. Ketentuan ini menunjukkan bahwa proses penertiban tanah telantar dirancang tidak hanya untuk menghasilkan keputusan yang adil, tetapi juga untuk memastikan akuntabilitas melalui sistem informasi yang modern dan terpadu, selaras dengan nilai keadilan dan keterbukaan yang menjadi bagian dari Pancasila.

Pasal 22 PP Nomor 20 Tahun 2021 menegaskan bahwa data tanah terindikasi telantar yang telah dihimpun dalam basis data harus ditindaklanjuti melalui tahap penertiban. Norma ini menegaskan bahwa negara tidak berhenti pada proses administrasi pencatatan, tetapi wajib mengambil langkah aktif untuk memastikan tanah dimanfaatkan sesuai fungsi sosialnya. Tahapan penertiban meliputi:

1. Evaluasi Tanah Telantar
2. Peringatan Tanah Telantar
3. Penetapan Tanah Telantar.

Setelah Pasal 22 menetapkan bahwa data tanah terindikasi telantar harus ditindaklanjuti melalui proses penertiban, Pasal 23 PP Nomor 20 Tahun 2021 mengatur tahap pertama dari rangkaian tersebut, yakni evaluasi Tanah Telantar. Evaluasi ini merupakan tahapan krusial karena berfungsi memastikan apakah dugaan penelantaran benar-benar terbukti secara administratif maupun faktual. Dengan demikian, evaluasi bukan hanya prosedur formal, tetapi instrumen verifikasi substantif yang menentukan apakah tanah tersebut layak untuk melanjutkan proses penertiban atau justru harus dikeluarkan dari daftar tanah terindikasi telantar.

- (1) Evaluasi Tanah Telantar 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.
- (2) Evaluasi Tanah Telantar dilaksanakan oleh panitia yang dibentuk dan ditetapkan oleh kepala Kantor Wilayah.
- (3) Evaluasi Tanah Telantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi:

- a. pemeriksaan terhadap dokumen Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, atau Dasar Penguasaan Atas Tanah;
 - b. pemeriksaan terhadap rencana pengusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah;
 - c. pemeriksaan terhadap pengusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah secara faktual; dan
 - d. 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.
- (4) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam jangka waktu 180 (seratus delapan puluh) hari kalender.
 - (5) 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.
 - (6) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berakhir dan Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tetap tidak mengusahakan, tidak mempergunakan, tidak memanfaatkan, dan/atau tidak memelihara tanah yang dimiliki atau dikuasai, maka dilakukan proses pemberian peringatan.

Ketentuan ini menempatkan fungsi sosial tanah sebagai parameter utama, sehingga pemanfaatan tanah bukan sekadar hak yang melekat pada pemegangnya, melainkan kewajiban yang harus dilaksanakan. Pelaksanaan evaluasi tidak dilakukan oleh individu, tetapi oleh panitia yang dibentuk oleh kepala Kantor Wilayah. Pengaturan demikian memberikan jaminan objektivitas karena keputusan tidak bergantung pada penilaian satu pejabat saja, melainkan melalui mekanisme kolektif yang melibatkan tim dengan kapasitas teknis dan administratif. Evaluasi tidak boleh hanya mengandalkan

dokumen administratif. Pemerintah wajib turun ke lapangan untuk mengonfirmasi keadaan tanah secara nyata, sehingga keputusan penertiban benar-benar berbasis fakta objektif, bukan persepsi atau laporan sepihak. Ketentuan mengenai pemberitahuan kepada pemegang hak merupakan bentuk penghormatan bahwa setiap pihak berhak mendapat kesempatan untuk memberikan penjelasan atau memperbaiki kelalaiannya.

Setelah proses evaluasi dilaksanakan dan apabila hasil evaluasi menyimpulkan bahwa tanah tidak ditelantarkan secara sengaja, maka Pasal 24 PP Nomor 20 Tahun 2021 mengatur bahwa kepala Kantor Wilayah mengusulkan penghapusan tanah tersebut dari basis data tanah terindikasi telantar. Usulan ini kemudian ditindaklanjuti oleh Menteri dengan menghapus tanah tersebut dari basis data. Dengan demikian, Pasal 24 menjadi mekanisme yang memastikan bahwa tanah yang tidak memenuhi unsur penelantaran tidak tetap tercatat sebagai tanah bermasalah. Ketentuan ini menunjukkan pentingnya akurasi data dan menghindari kesalahan administratif yang dapat merugikan pemegang hak.

Namun, apabila hasil evaluasi justru membuktikan bahwa tanah memang ditelantarkan maka kepala Kantor Wilayah peringatan yang dijelaskan dalam Pasal 25 PP Nomor 20 Tahun 2021, peringatan tersebut berupa peringatan tertulis pertama kepada Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah dan pihak lain yang berkepentingan.

1. 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.
2. 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.
3. Dalam hal Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah tidak melaksanakan peringatan tertulis kedua, kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis ketiga 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 30 (tiga puluh) hari kalender sejak tanggal diterimanya surat peringatan ketiga.

4. 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 drbebani 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 negaraf daerah atau aset badan usaha milik negaraf daerah.

Mekanisme pemberitahuan yang diperluas ini diperlukan untuk menjaga agar semua pihak yang terkait dengan tanah tersebut mengetahui proses penertiban yang sedang berlangsung. Dalam keadaan di mana alamat pemegang hak tidak diketahui atau tidak sesuai, Pasal 26 mengatur bahwa pemberitahuan dilakukan melalui kantor desa atau kelurahan dan diumumkan di situs web Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Ketentuan ini memastikan bahwa tidak ada alasan administratif seperti ketidaksesuaian alamat untuk menghambat proses penertiban.

Setelah rangkaian peringatan dilalui dan pemegang hak tetap tidak melaksanakan kewajibannya, maka proses penertiban memasuki tahap penetapan tanah telantar sebagaimana diatur dalam Pasal 29. Penetapan ini dilakukan oleh Menteri berdasarkan usulan dari kepala Kantor Wilayah. Penetapan tanah telantar merupakan keputusan administratif negara yang

menyatakan bahwa tanah tersebut secara resmi berstatus sebagai tanah telantar dan menjadi tanah negara bekas tanah telantar.

Ketentuan Pasal 30 menjelaskan secara rinci isi dan konsekuensi dari penetapan tanah telantar, antara lain:

1. Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Telantar berupa tanah hak atau tanah Hak Pengelolaan dan merupakan keseluruhan hamparan, penetapan Tanah Telantar memuat juga:
 - a. hapusnya Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan
 - b. putusnya hubungan hukum
 - c. penegasan sebagai tanah negara bekas Tanah Telantar yang dikuasai langsung oleh negara.
2. Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Telantar berupa tanah hak atau tanah Hak Pengelolaan dan merupakan sebagian hamparan, penetapan Tanah Telantar memuat juga:
 - a. hapusnya Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan pada bagian yang ditelantarkan
 - b. putusnya hubungan hukum antara Pemegang Hak atau Pemegang Hak Pengelolaan dengan bagian tanah yang ditelantarkan
 - c. penegasan sebagai tanah negara bekas Tanah Telantar yang dikuasai langsung oleh negara terhadap bagian tanah yang ditelantarkan; dan
 - d. perintah untuk melakukan revisi luas Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan

3. Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Telantar merupakan tanah yang telah diberikan Dasar Penguasaan Atas Tanah, penetapan Tanah Telantar memuat juga:
 - a. pemutusan hubungan hukum antara pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah dan tanah yang dikuasai; dan
 - b. penegasan sebagai tanah negara bekas Tanah Telantar yang dikuasai langsung oleh negara.
4. Dalam hal tanah yang akan ditetapkan sebagai Tanah Telantar berstatus sebagai barang milik negara/daerah atau aset badan usaha milik negara/daerah, penetapan Tanah Telantar memuat juga rekomendasi kepada pimpinan instansi yang mengelola barang milik negaraf daerah atau aset badan usaha milik negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah

Hal ini sesuai dengan pernyataan pada wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang yang menyatakan bahwa:¹²³

Jika tanah yang ditelantarkan mencakup keseluruhan hamparan, maka penetapan tersebut menyatakan hapusnya hak atas tanah atau hak pengelolaan, putusnya hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah, serta penegasan bahwa tanah tersebut menjadi tanah negara bekas tanah telantar. Namun, jika tanah yang ditelantarkan hanya sebagian dari suatu hamparan tanah yang lebih luas, maka penetapan hanya berlaku untuk bagian tanah yang ditelantarkan.

¹²³ Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Dalam hal ini, penetapan menghapus hak pemegang hak atas bagian tanah yang ditelantarkan, memutus hubungan hukum atas bagian tersebut, dan mewajibkan pemegang hak untuk melakukan revisi luas haknya sesuai dengan sisa tanah yang tidak ditelantarkan. Ketentuan ini menjaga agar pemegang hak tetap memiliki hak atas bagian tanah yang dimanfaatkan, namun tetap memberikan ruang bagi negara untuk mengambil alih bagian tanah yang ditelantarkan.

Jika tanah yang ditetapkan sebagai tanah telantar merupakan tanah yang telah diberikan Dasar Penguasaan Atas Tanah (DPAT), maka penetapan memuat pemutusan hubungan hukum antara pemegang DPAT dengan tanah tersebut. Sementara itu, apabila tanah tersebut merupakan barang milik negara atau daerah, penetapan tanah telantar disertai dengan rekomendasi kepada instansi terkait agar tanah tersebut diusahakan atau dimanfaatkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setelah Menteri menetapkan tanah sebagai tanah telantar pada tahap sebagaimana diatur dalam Pasal 29 dan Pasal 30, proses penertiban berlanjut pada ketentuan teknis lanjutan yang berhubungan dengan revisi luas hak, pengosongan fisik tanah, serta penegasan status akhir tanah telantar. Pasal 31 mengatur kewajiban revisi luas bagi pemegang hak apabila tanah yang ditetapkan sebagai tanah telantar hanya merupakan sebagian dari keseluruhan hamparan tanah. Dalam kondisi seperti ini, pemegang hak wajib menyesuaikan data luas tanahnya sehingga hanya bagian tanah yang masih dimanfaatkan atau dipelihara yang tetap tercatat sebagai hak atas tanah.

Revisi luas ini menjadi beban pemegang hak, baik pemegang hak atas tanah maupun pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang DPAT. Selama revisi luas belum dilakukan, pemegang hak tidak dapat melakukan tindakan hukum apa pun terkait tanah tersebut, termasuk peralihan, pembebanan, pemecahan, maupun penggabungan. Ketentuan ini memberikan kepastian bahwa status fisik dan administratif tanah harus selaras setelah penetapan tanah telantar dilakukan.

Jika pemegang hak tidak melakukan revisi luas dalam jangka waktu 180 hari, maka tanah yang sebelumnya tidak ditetapkan sebagai telantar dianggap sebagai satu kesatuan dengan bagian tanah telantar dan seluruh hamparan dinyatakan sebagai tanah telantar. Dengan demikian, kelalaian atau pembiaran administratif dari pemegang hak dapat berakibat pada hilangnya hak atas keseluruhan tanah.

Dalam wawancara, Soeryantara Adhi Sasana selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang menjelaskan bahwa revisi luas merupakan tahapan yang sering terhambat karena pemegang hak tidak segera menindaklanjuti. Beliau menyatakan:¹²⁴

“Revisi luas itu wajib setelah penetapan sebagian tanah sebagai tanah telantar. Banyak pemegang hak yang tidak segera mengurusnya, padahal selama revisi belum dilakukan, mereka tidak bisa melakukan tindakan hukum apa pun. Jika lewat 180 hari tidak dilaksanakan, seluruh tanahnya dapat ikut ditetapkan sebagai tanah telantar.” (Wawancara dengan Soeryantara Adhi Sasana, Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang).

¹²⁴ Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa revisi luas bukan sekadar kewajiban administratif, melainkan tahapan krusial untuk memastikan kejelasan status hukum tanah. Pasal 32 mengatur kewajiban bagi bekas pemegang hak untuk mengosongkan tanah dalam waktu 30 hari sejak tanggal penetapan tanah telantar. Pengosongan ini meliputi pemindahan benda atau bangunan yang berada di atas tanah tersebut. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka seluruh benda yang ada di atas tanah dianggap sebagai aset yang diabaikan. Ketentuan ini memberikan ruang bagi negara untuk segera menguasai tanah secara fisik agar tidak terjadi tumpang tindih pemanfaatan atau sengketa baru setelah tanah menjadi tanah negara. Proses pengosongan sangat berkaitan dengan validasi batas tanah di lapangan, sehingga unsur teknis pemetaan menjadi sangat penting.

Dalam hal ini, Bapak Fuguh, selaku Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang, memberikan penjelasan sebagai berikut:¹²⁵

“Setelah tanah ditetapkan sebagai tanah telantar, tim pemetaan harus memastikan batas-batas bidang secara presisi agar pengosongan bisa dilakukan tanpa konflik. Kadang ada bangunan atau tanaman yang masih berdiri, dan itu harus dihitung sebagai aset yang ditinggalkan jika tidak dipindah dalam 30 hari.” (Wawancara dengan Bapak Fuguh, Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang).

Pernyataan tersebut menunjukkan peran penting survei dan pemetaan dalam memastikan kejelasan batas fisik tanah setelah pengosongan dilakukan. Pasal 33 menutup rangkaian proses penertiban tanah telantar dengan menetapkan bahwa tanah negara bekas tanah telantar dapat dialihkan sebagai aset Bank Tanah atau menjadi TCUN. Dengan demikian, tanah yang semula

¹²⁵ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Fuguh, selaku Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

ditelantarkan dialihkan menjadi tanah yang memiliki manfaat publik yang lebih luas, mendukung optimalisasi tata kelola tanah nasional, serta menambah ketersediaan tanah untuk program-program strategis pemerintah.

Berdasarkan penjelasan mengenai tanah terlantar dari objek hingga mekanismenya PP Nomor 20 Tahun 2021 terdapat Pasal yang dirasa belum mencerminkan nilai keadilan Pancasila yaitu pasal 7 dan pasal 8 yang bersifat diskriminatif karena terdapat pengecualian dalam objek penertiban tanah terlantar di Indonesia. Pasal 7 pada dasarnya memberikan daftar lengkap tanah yang dapat ditertibkan sebagai tanah terlantar, termasuk hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak pengelolaan, serta tanah yang diperoleh melalui Dasar Penguasaan Atas Tanah. Dengan cakupan yang luas ini, Pasal 7 secara normatif mencerminkan kehendak untuk memastikan fungsi sosial tanah berlaku bagi semua bentuk hak.

Namun, Pasal 8 menyatakan adanya tanah yang dikecualikan dari objek penertiban, yaitu tanah Hak Pengelolaan yang berada dalam penguasaan masyarakat hukum adat serta tanah Hak Pengelolaan yang menjadi aset Bank Tanah. Pengecualian ini menimbulkan inkonsistensi dengan Pasal 7, karena meskipun tanah Hak Pengelolaan disebut sebagai objek penertiban, dua kategori Hak Pengelolaan justru dikecualikan secara tegas. Dengan adanya ketentuan tersebut, proses penertiban tidak berlaku secara merata bagi seluruh pemegang hak atau pengelola tanah, sehingga membuka ruang diskriminasi dalam penerapan fungsi sosial tanah.

Secara normatif, pengecualian tersebut berpotensi menimbulkan diskriminasi, karena hanya dua jenis pemegang Hak Pengelolaan yang dibebaskan dari kewajiban untuk tidak menelantarkan tanah, sementara pemegang Hak Pengelolaan lainnya tetap dapat dikenai penertiban meskipun berada dalam kondisi faktual yang sama. Kesenjangan perlakuan hukum ini berpotensi bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa seluruh warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan tanpa kecualinya. Dengan demikian, ketentuan tersebut tidak selaras dengan asas non-diskriminasi dalam hukum nasional.

Dalam wawancara dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H., beliau menegaskan bahwa pengecualian dalam Pasal 8 sering menimbulkan kebingungan dalam penerapan di lapangan. Beliau menyatakan bahwa:¹²⁶

“Ketika Hak Pengelolaan ditelantarkan oleh pemegangnya, kami secara prosedur seharusnya bisa memproses penertiban. Tetapi kalau tanah HPL itu termasuk wilayah adat atau sudah tercatat sebagai aset Bank Tanah, kami tidak bisa melanjutkan proses. Ini sering menimbulkan perbedaan perlakuan antar pemegang HPL, padahal kondisi penelantarannya sama.” (Wawancara dengan Soeryantara Adhi Sasana, Kasi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang).

Selain persoalan diskriminasi objek penertiban, PP ini juga menimbulkan persoalan lain, yaitu tidak adanya mekanisme ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah telantar. Ketika tanah dinyatakan telantar, hak atas tanah tersebut hapus dan tanah langsung dikuasai oleh negara. Padahal, pada saat permohonan hak diajukan,

¹²⁶ Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

pemegang hak telah memenuhi kewajiban finansial berupa pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah (BPHTB), pajak penghasilan (PPh), penerimaan negara bukan pajak (PNBP), hingga pajak bumi dan bangunan (PBB) setiap tahun. Penghapusan hak tanpa kompensasi menimbulkan ketidakadilan prosedural karena negara menerima manfaat fiskal atas hak tersebut, tetapi tidak memberikan perlindungan minimal ketika haknya dicabut. Ketentuan ini memperkuat pandangan bahwa PP Nomor 20 Tahun 2021 belum sepenuhnya memuat mekanisme yang adil dan seimbang bagi semua pihak.



BAB IV

KENDALA-KENDALA YANG DIHADAPI DALAM PELAKSANAAN

PENEGAKAN HUKUM REGULASI PENGELOLAAN TANAH

TERLANTAR DI INDONESIA

A. Kendala dalam Substansi Hukum

Berdasarkan perspektif teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, salah satu unsur pokok sistem hukum adalah substansi hukum (*legal substance*), yakni keseluruhan aturan, norma, dan pola perilaku aktual para pelaku dalam sistem hukum.¹²⁷ Substansi hukum tidak hanya mencakup teks peraturan perundang-undangan yang tertulis, tetapi juga norma yang benar-benar digunakan dan dipraktikkan oleh lembaga maupun para aktornya dalam kenyataan sehari-hari. Dengan kata lain, substansi hukum adalah “aturan yang hidup” dalam praktik, bukan sekadar rumusan normatif di atas kertas.

Substansi hukum positif di bidang pertanahan di Indonesia tersebar dalam berbagai instrumen, mulai dari Kitab Undang-Undang, undang-undang sektoral, hingga peraturan pelaksana teknis. Hukum pertanahan sendiri berada pada irisan antara hukum publik dan hukum privat, sehingga di dalamnya dikenal pembedaan antara hukum materiil (yang mengatur hak dan kewajiban, misalnya dalam UUPA, UU Cipta Kerja, dan PP 20/2021) dan hukum formil (yang mengatur tata cara penegakan dan pelaksanaannya, misalnya Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021).

¹²⁷ Lawrence M. Friedman, *Op.Cit.*, hlm. 3.

Soerjono Soekanto mengingatkan bahwa hukum memiliki keterbatasan: hukum tidak mungkin mengatur secara rinci seluruh peristiwa dan dinamika sosial. Apabila semua hal dipaksakan untuk diatur secara sangat detail, justru akan mengakibatkan kehidupan sosial menjadi “macet” karena hukum kehilangan elastisitasnya. Berdasarkan sudut pandang ini, penertiban tanah telantar merupakan salah satu instrumen yang dirancang untuk mengisi kekosongan dan memberikan kepastian di tengah realitas sosial yang terus bergerak, namun di saat yang sama berhadapan dengan batas-batas kemampuan hukum positif dalam menjangkau semua variasi kasus di lapangan.¹²⁸

Soerjono juga menegaskan bahwa hukum berfungsi ganda: sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*) sekaligus sebagai sarana fasilitasi interaksi sosial (*law as a facilitation of human interaction*). Dua fungsi yang terlihat berlawanan ini sesungguhnya menyatu dalam pandangan hukum secara holistik. Jika ditegakkan secara kaku hanya sebagai kontrol, hukum berpotensi menghambat dinamika sosial; sebaliknya jika terlalu longgar, hukum kehilangan daya kendalinya. Berdasarkan pengaturan tanah telantar, keseimbangan inilah yang tampak belum sepenuhnya tercapai dalam substansi peraturan yang ada.¹²⁹

Berdasarkan sudut pandang hak konstitusional, Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang

¹²⁸ Soerjono Soekanto, 2010, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 35

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 36-37.

sama di hadapan hukum. Subjek yang dilindungi di sini termasuk para pemegang hak atas tanah. Dengan demikian, substansi hukum mengenai penertiban tanah telantar seharusnya menjamin bahwa setiap pemegang hak memperoleh kepastian hukum yang adil, baik ketika hak tersebut diberikan maupun ketika hak tersebut dicabut atau dihapus karena alasan penelantaran.

Satjipto Rahardjo mengkritik cara pandang yang terlalu memusatkan hukum pada teks dan peraturan perundang-undangan semata. Menurutnya, kualitas hukum suatu bangsa merefleksikan kepribadian bangsa tersebut; hukum seharusnya “natural”, hidup dan menyatu dengan perilaku dan moral para pelaksana dan penegaknya. Hukum yang hanya dipahami sebagai rangkaian pasal antara perbuatan–aturan–sanksi, tanpa mempertimbangkan dimensi manusia dan keadilan substantif, akan menjadikan hukum kering dan terasing dari realitas sosial. Kritik ini relevan ketika menilai substansi pengaturan penertiban tanah telantar, yang sangat teknis dan formalistis, namun belum sepenuhnya menjawab rasa keadilan masyarakat.¹³⁰

Secara normatif, tata cara penertiban tanah telantar di tingkat peraturan menteri telah diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Telantar sebagai petunjuk teknis implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.

¹³⁰ Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, hlm. 93.

Dalam memberikan kejelasan prosedural, Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 bahwa Pasal 41 menetapkan tiga tahap utama dalam penertiban tanah telantar, yaitu evaluasi, peringatan, dan penetapan. Ketiga tahapan ini membentuk satu rangkaian proses administratif yang harus ditempuh secara berurutan, sehingga tidak dimungkinkan adanya penetapan tanah telantar tanpa melalui evaluasi pendahuluan serta pemberian peringatan terlebih dahulu kepada pemegang hak.

Selanjutnya, Pasal 42 menjelaskan mekanisme pelaksanaan tahap evaluasi. Evaluasi tersebut wajib dilakukan berdasarkan hasil inventarisasi tanah yang telah diidentifikasi sebagai terindikasi telantar. Proses evaluasi ini diberikan batas waktu selama 180 hari kalender sejak dimulainya pemeriksaan. Dalam pelaksanaannya, Kepala Kantor Wilayah memiliki kewajiban untuk menyampaikan pemberitahuan tertulis kepada pemegang hak, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang DPAT bahwa tanah yang bersangkutan sedang menjalani proses evaluasi sebagai tanah telantar. Pemberitahuan tersebut harus dikirimkan ke alamat atau domisili resmi pemegang hak sebagaimana tercatat dalam administrasi pertanahan, sehingga secara hukum para pihak memperoleh kesempatan yang memadai untuk mengetahui, menanggapi, atau memperbaiki kondisi pengusahaan tanahnya.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pelaksanaan evaluasi tanah telantar ditegaskan dalam Pasal 43, yang menetapkan bahwa proses evaluasi hanya dapat dilakukan oleh Panitia C, yaitu sebuah tim khusus yang dibentuk serta ditetapkan melalui keputusan Kepala Kantor Wilayah. Pembentukan panitia

ini menegaskan bahwa evaluasi tanah telantar tidak dilakukan oleh individu, melainkan oleh sebuah struktur kolektif yang memiliki legitimasi administratif.

Keanggotaan Panitia C terdiri dari unsur-unsur strategis yang mewakili berbagai instansi terkait, yakni:

1. Ketua: Kepala Kantor Wilayah;
2. Sekretaris: Kepala Bidang yang menangani pengendalian dan penanganan sengketa;
3. Anggota, yang meliputi:
 - a. Sekretaris Daerah kabupaten/kota;
 - b. Kepala dinas atau instansi daerah yang berkaitan dengan peruntukan tanah;
 - c. Kepala bidang di Kantor Wilayah yang membidangi survei dan pemetaan;
 - d. Kepala Kantor Pertanahan; serta
 - e. Koordinator yang menangani pengendalian pertanahan.

Apabila pejabat dari pemerintah daerah atau instansi terkait berhalangan, kewenangan kehadiran dapat dilimpahkan kepada pejabat struktural atau ASN di bawahnya. Pejabat pengganti tersebut tetap memiliki otoritas penuh untuk menandatangani seluruh dokumen maupun berita acara yang dihasilkan. Untuk mendukung kinerja Panitia C, Kepala Kantor Wilayah juga diwajibkan membentuk sebuah sekretariat yang bertugas menyiapkan

data, menyusun ringkasan permasalahan tanah terindikasi telantar, serta mengelola seluruh administrasi kesekretariatan.

Sesuai Pasal 44, ruang lingkup evaluasi yang dilakukan Panitia C meliputi beberapa kegiatan pemeriksaan yang bersifat menyeluruh dan mendalam, antara lain:

1. Memeriksa data fisik dan yuridis tanah, termasuk kejelasan batas, kondisi pemanfaatan, dan status hukum yang melekat pada bidang tanah tersebut.
2. Melakukan verifikasi terhadap buku tanah, warkah, maupun dokumen pendukung lainnya, untuk menilai apakah terdapat pembebanan hak, serta memahami rencana dan tahapan pemanfaatan tanah sebagaimana diajukan dalam permohonan hak.
3. Meminta keterangan langsung dari pemegang hak, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang DPAT, serta pihak-pihak lain yang dianggap relevan dengan objek pemeriksaan.
4. Melakukan pengecekan fisik penggunaan dan pemanfaatan tanah, termasuk pemeliharaan yang telah atau belum dilakukan. Pemeriksaan ini menggunakan dukungan teknologi, misalnya citra satelit, foto udara, atau alat pemetaan modern.
5. Menyusun analisis mengenai penyebab terjadinya penelantaran tanah, untuk menilai apakah terdapat unsur kesengajaan atau hambatan faktual dalam pengusahaan.
6. Menyusun laporan hasil evaluasi sebagai dasar penilaian berikutnya.

Apabila pemegang hak tidak memberikan keterangan sebagaimana diminta, Panitia C mencatat ketidakhadiran atau ketidaksediaan tersebut dalam berita acara evaluasi. Pemeriksaan fisik juga wajib dilakukan minimal dua kali, yaitu pada awal evaluasi dan pada tahap akhir sebagai pembanding. Sepanjang masa evaluasi, pemegang hak diwajibkan mengirimkan laporan kemajuan pemanfaatan tanah setiap 30 hari, lengkap dengan data pendukung. Ketentuan format laporan tersebut telah ditetapkan dalam lampiran Permen.

Selanjutnya, Pasal 45 mengatur bahwa setelah seluruh rangkaian evaluasi dilakukan, Panitia C wajib menyelenggarakan sidang untuk membahas hasil pemeriksaan atas tanah yang diduga ditelantarkan. Sidang tersebut merupakan forum formal untuk merumuskan kesimpulan dan rekomendasi berdasarkan data yang telah dikumpulkan. Ketentuan pelaksanaan sidang meliputi:

1. Sidang harus diadakan setidaknya satu kali sebagai bentuk pemenuhan prosedur formal.
2. Hasil sidang tersebut harus dituangkan dalam sebuah berita acara yang berisi pertimbangan Panitia C untuk disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah.

Dalam penyusunan laporan evaluasi, Panitia C menetapkan salah satu dari dua penilaian pokok:

1. bahwa tanah tersebut tidak ditelantarkan secara sengaja, artinya pemegang hak masih dianggap beritikad baik meskipun pemanfaatan tanah belum optimal; atau

2. bahwa tanah tersebut ditelantarkan secara sengaja, yang berarti pemegang hak secara nyata tidak melakukan usaha, penggunaan, pemanfaatan, atau pemeliharaan tanah sebagaimana mestinya.

Penentuan unsur kesengajaan tersebut dilakukan apabila secara faktual pemegang hak tidak melaksanakan kewajiban pemanfaatan tanah sesuai dengan izin, keputusan pemberian hak, atau rencana perusahaan yang telah ditetapkan dimana. Apabila terdapat anggota Panitia C yang tidak bersedia menandatangani berita acara atau tidak hadir tanpa keterangan, Ketua Panitia C berkewajiban mencatat kondisi tersebut dalam berita acara. Demikian pula, jika pemegang hak atau kuasanya tidak hadir atau menolak menandatangani berita acara, penolakan tersebut cukup dicatat dan tidak mempengaruhi validitas dokumen. Format berita acara dan laporan evaluasi diatur secara baku dalam Lampiran II Permen.

Setelah berita acara dan laporan hasil evaluasi selesai disusun, pada Pasal 46 menyatakan Panitia C wajib menyerahkan seluruh dokumen tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah. Penyerahan ini juga harus ditembuskan kepada Menteri dan Direktur Jenderal sebagai bentuk pelaporan berjenjang dan akuntabilitas administratif. Dengan demikian, proses evaluasi tidak berhenti pada tingkat Kantor Wilayah saja, tetapi tetap berada dalam pengawasan langsung pemerintah pusat.

Pasal 47 ini mengatur langkah selanjutnya apabila hasil evaluasi menunjukkan bahwa tanah tersebut tidak termasuk kategori ditelantarkan secara sengaja. Dalam kondisi demikian:

1. Kepala Kantor Wilayah berkewajiban mengajukan usulan penghapusan tanah tersebut dari basis data Tanah Terindikasi Telantar kepada Menteri melalui Direktur Jenderal.
2. Setelah menerima usulan tersebut, Menteri melalui Direktur Jenderal kemudian melakukan tindak lanjut berupa penghapusan resmi tanah tersebut dari basis data.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa mekanisme evaluasi tidak hanya bertujuan mencari penelantaran, tetapi juga menyediakan ruang korektif bagi pemegang hak apabila ternyata tanah tidak ditelantarkan secara sengaja. Dengan demikian, proses penertiban tetap menjunjung asas kepastian hukum dan keadilan bagi semua pihak.

Pasal 48 pada pokoknya mengatur mengenai pemberitahuan kepada pemegang hak yaitu:

1. Apabila hasil evaluasi menunjukkan bahwa pemegang hak, pemegang hak pengelolaan, atau pemegang DPAT memang secara sengaja tidak mengusahakan, menggunakan, memanfaatkan, atau memelihara tanahnya, maka Kepala Kantor Wilayah wajib mengirimkan surat pemberitahuan resmi kepada yang bersangkutan. Melalui surat tersebut, pemegang hak diminta untuk mulai mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya dalam jangka waktu paling lama 180 hari kalender terhitung sejak surat diberitahukan.
2. Jika tanah yang sedang dievaluasi merupakan barang milik negara/daerah atau aset BUMN/BUMD, maka salinan pemberitahuan itu juga harus

dikirimkan kepada Menteri serta pimpinan instansi yang bertanggung jawab mengelola tanah atau aset tersebut.

3. Format atau bentuk surat pemberitahuan tersebut telah ditetapkan secara baku dalam Lampiran II Permen ATR/BPN.

Pasal 49 mengatur kewajiban pemegang hak setelah menerima pemberitahuan, beserta mekanisme evaluasi susulan oleh Kepala Kantor Wilayah, dengan pokok-pokok norma sebagai berikut:

1. Selama periode 180 hari yang diberikan setelah surat pemberitahuan dikirim, pemegang hak, pemegang hak pengelolaan, atau pemegang DPAT diwajibkan untuk secara berkala, yaitu setiap 30 hari, mengirimkan laporan mengenai perkembangan perusahaan atau pemanfaatan tanah kepada Kepala Kantor Wilayah.
2. Setelah periode pemberitahuan berakhir, Kepala Kantor Wilayah melakukan penilaian ulang untuk melihat sejauh mana pemegang hak telah menindaklanjuti perintah pemanfaatan tanah.
3. Penilaian ulang tersebut dilakukan dengan dua cara, yaitu:
 - a. Memeriksa isi laporan berkala yang dikirimkan pemegang hak, dan/atau
 - b. Melakukan pengecekan langsung di lapangan.
4. Hasil penilaian dituangkan dalam bentuk laporan. Jika dari laporan tersebut terlihat bahwa tanah sudah benar-benar mulai dimanfaatkan atau dipelihara, maka Kepala Kantor Wilayah dapat mengajukan agar tanah tersebut dihapus dari basis data tanah terindikasi telantar.

5. Namun, bila hasil penilaian menunjukkan bahwa tanah tetap tidak dimanfaatkan, Kepala Kantor Wilayah akan melanjutkan proses ke tahap berikutnya, yaitu pemberian peringatan tertulis.
6. Apabila pemegang hak tidak mengirimkan laporan berkala sebagaimana diwajibkan, kondisi tersebut tidak membatalkan validitas penilaian yang dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah.
7. Ketentuan pengecualian berlaku untuk tanah negara/daerah atau aset BUMN/BUMD, di mana tidak adanya laporan dari pemegang hak justru membuat proses penertiban dianggap berakhir.
8. Bentuk laporan berkala dan laporan hasil evaluasi telah disediakan dalam Lampiran II Permen.

Apabila alamat atau domisili pemegang hak, pemegang hak pengelolaan, atau pemegang DPAT tidak dapat dipastikan atau tidak lagi sesuai dengan catatan administrasi, maka pemberitahuan dilakukan dengan cara lain, hal ini dijelaskan dalam Pasal 50 yaitu:

1. Untuk pemegang hak perorangan, pemberitahuan diumumkan di kantor desa atau kelurahan setempat serta dimuat di situs web resmi Kementerian ATR/BPN.
2. Untuk pemegang hak yang berbentuk badan hukum, instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, atau BUMD, pemberitahuan dikirimkan ke alamat yang terdaftar dalam sistem informasi badan hukum milik Kementerian Hukum dan HAM dan/atau diumumkan melalui situs web Kementerian ATR/BPN.

Setelah tahapan pemberitahuan dan pelaporan kemajuan tidak menghasilkan perubahan nyata dalam pengusahaan atau pemanfaatan tanah, proses penertiban memasuki fase berikutnya, yaitu pemberian peringatan bertingkat. Tahap ini diatur secara terperinci untuk memastikan bahwa pemegang hak telah diberikan kesempatan yang cukup sebelum tanah dinyatakan sebagai Tanah Telantar. Pengaturan mengenai hal ini termuat dalam Pasal 51 Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, yaitu:

1. Jika dari evaluasi lanjutan terlihat bahwa pemegang hak, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang DPAT tetap tidak menunjukkan upaya apapun dalam mengusahakan, memanfaatkan, atau memelihara tanahnya, maka Kepala Kantor Wilayah wajib mengeluarkan peringatan tertulis pertama kepada pihak yang bersangkutan.
2. Peringatan pertama tersebut berisi instruksi agar pemegang hak mulai mengusahakan atau memanfaatkan tanahnya dalam jangka waktu paling lama 90 hari sejak peringatan diterima.
3. Dalam peringatan awal tersebut, dijelaskan secara rinci tindakan- tindakan konkret yang harus dilakukan pemegang hak, sekaligus pemberitahuan mengenai konsekuensi hukum apabila instruksi tersebut tidak dipatuhi.
4. Apabila setelah 90 hari pemegang hak tetap tidak melakukan tindakan yang diminta, maka Kepala Kantor Wilayah mengirimkan peringatan kedua, yang memberi kesempatan tambahan selama 45 hari untuk memenuhi kewajiban pemanfaatan tanah.

5. Peringatan kedua ini juga memuat uraian mengenai apa yang harus dilakukan oleh pemegang hak, dengan mempertimbangkan perkembangan yang (mungkin) telah terjadi sejak peringatan pertama.
6. Jika kewajiban tersebut tetap tidak dijalankan setelah berakhirnya jangka waktu peringatan kedua, Kepala Kantor Wilayah kemudian menyampaikan peringatan tertulis ketiga, yang memberi waktu tambahan 30 hari terakhir sebelum proses berlanjut ke tahap penetapan Tanah Telantar.
7. Peringatan ketiga yang merupakan peringatan final juga kembali menyebutkan langkah nyata yang harus dilakukan pemegang hak, berikut ancaman sanksi apabila tetap tidak diindahkan.
8. Ketiga jenis peringatan tersebut tidak hanya ditujukan kepada pemegang hak semata, tetapi juga ditembuskan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal, serta kepada pemegang hak tanggungan apabila tanah tersebut berada dalam status diagunkan.
9. Bentuk atau format resmi dari peringatan pertama hingga ketiga telah ditetapkan dan disediakan dalam Lampiran II Permen ATR/BPN.

Selanjutnya, pasal 52 memberikan penegasan mengenai kapan suatu peringatan dianggap telah diterima secara sah oleh pemegang hak. Tanggal penerimaan ditentukan berdasarkan:

1. tanggal stempel pos, apabila surat peringatan dikirimkan melalui layanan pos; atau

2. tanggal penyerahan langsung, apabila surat tersebut diberikan secara langsung kepada pemegang hak atau kuasanya.

Penegasan ini penting karena seluruh jangka waktu dalam proses peringatan 90 hari, 45 hari, ataupun 30 hari dihitung sejak tanggal penerimaan tersebut, sehingga memiliki konsekuensi hukum langsung terhadap tahapan penertiban berikutnya.

Setelah mekanisme peringatan bertingkat ditetapkan, regulasi kemudian menjelaskan apa saja tindakan konkret yang wajib dilakukan oleh pemegang hak, hal ini dijelaskan dalam Pasal 54 yang mengatur bahwa pemegang hak, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang DPAT harus mengambil langkah-langkah nyata sebagaimana ditetapkan dalam peringatan bertingkat. Bentuk kewajiban tersebut mencakup:

1. Melakukan pengusahaan, pemanfaatan, atau pemeliharaan tanah sesuai dengan keputusan pemberian haknya maupun rencana penggunaan atau pemanfaatan tanah yang telah disetujui. Kewajiban ini bertujuan memastikan bahwa tanah dimanfaatkan secara aktif sebagaimana fungsi sosialnya.
2. Bagi pihak yang memiliki DPAT, tindakan konkret juga dapat berupa pengajuan permohonan hak atas tanah sebagai dasar hukum baru untuk melakukan pengusahaan atau pemanfaatan sesuai izin atau keputusan pejabat yang berwenang.

Dengan demikian, Pasal 54 menekankan bahwa pemegang hak tidak hanya diminta “menunjukkan itikad baik”, melainkan diwajibkan melakukan

tindakan administratif maupun fisik yang dapat dibuktikan. Jika kewajiban itu tidak terpenuhi maka pemegang hak dapat diberikan sanksi yang dijelaskan dalam Pasal 55 antara lain:

1. Tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah yang berada dalam status DPAT dapat ditetapkan sebagai Tanah Telantar;
2. Akibatnya, hak atas tanah tersebut hapus, hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah tersebut berakhir, dan
3. Tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tindakan yang harus dilaksanakan, kewajiban pelaporan dalam masa peringatan diatur dalam Pasal 56 antara lain:

1. Selama periode peringatan pertama, kedua, dan ketiga, pemegang hak wajib mengirimkan laporan perkembangan mengenai pengusaha atau pemeliharaan tanah setiap dua minggu. Laporan tersebut harus disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah dan ditembuskan kepada Menteri, Direktur Jenderal, serta Kepala Kantor Pertanahan. Kewajiban laporan berkala ini berfungsi sebagai tolok ukur komitmen pemegang hak dalam memperbaiki kondisi tanah.
2. Pada akhir setiap periode peringatan, Kepala Kantor Wilayah akan melakukan evaluasi untuk menilai apakah terjadi kemajuan dalam pengusaha atau pemanfaatan tanah.

3. Hasil evaluasi tersebut kemudian disusun dalam bentuk laporan resmi sebagai dasar pengambilan keputusan pada tahapan berikutnya.
4. Format laporan kemajuan dan laporan evaluasi telah ditetapkan secara baku dalam Lampiran II Permen ATR/BPN, sehingga seluruh proses dokumentasi mengikuti standar yang seragam di seluruh wilayah.

Setelah mekanisme peringatan dan evaluasi lanjutan dijelaskan, regulasi kemudian memberikan ketentuan mengenai bagaimana peringatan harus disampaikan ketika alamat pemegang hak tidak diketahui yaitu pada Pasal 57. Pasal ini mengatur metode penyampaian peringatan ketika alamat atau domisili pemegang hak, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang DPAT tidak dapat diverifikasi atau tidak lagi sesuai dengan catatan pertanahan. Dalam kondisi seperti itu, peringatan tidak dikirimkan secara langsung, melainkan:

1. Untuk pemegang hak perorangan, peringatan diumumkan di kantor desa atau kelurahan tempat tanah tersebut berada dan juga dipublikasikan melalui situs web resmi Kementerian ATR/BPN. Mekanisme ini memastikan bahwa pemegang hak tetap memiliki akses informasi, meskipun alamat fisiknya tidak diketahui.
2. Untuk pemegang hak berbentuk badan hukum, instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, atau BUMD, peringatan dikirimkan ke alamat yang tercatat dalam sistem informasi badan hukum milik Kementerian Hukum dan HAM, dan dapat pula diumumkan melalui situs web Kementerian ATR/BPN apabila diperlukan.

Terdapat usulan atau langkah-langkah yang harus ditempuh apabila pemegang hak sama sekali tidak mengindahkan peringatan tertulis terakhir, yang dijelaskan pada Pasal 58 antara lain:

1. Apabila pemegang hak masih mengabaikan peringatan tertulis ketiga, Kepala Kantor Wilayah diberi batas waktu 30 hari kerja untuk menyampaikan usulan penetapan Tanah Telantar kepada Menteri melalui Direktur Jenderal. Tahap ini menandai peralihan dari proses pembinaan menjadi proses penetapan.
2. Penilaian bahwa pemegang hak tidak mematuhi peringatan didasarkan pada tiga kriteria utama, yaitu:
 - a. tidak ada upaya pengusahaan, penggunaan, pemanfaatan, atau pemeliharaan tanah, baik secara fisik maupun sesuai rencana pemanfaatan;
 - b. tidak terdapat tindakan lanjutan untuk menyelesaikan atau memperbaiki kondisi penggunaan tanah; atau
 - c. bagi pemegang DPAT, belum melakukan pengajuan permohonan hak sebagai dasar penguasaan tanah.
3. Usulan penetapan harus dibuat sesuai format resmi yang telah ditetapkan dalam Lampiran II Permen ATR/BPN.

Selanjutnya, Pasal 59 menetapkan pembatasan hukum terhadap tanah yang sedang dalam proses usulan penetapan sebagai Tanah Telantar, antara lain:

1. Setelah suatu bidang tanah diusulkan untuk ditetapkan sebagai Tanah Telantar, tanah tersebut secara hukum dibekukan dari seluruh jenis perbuatan hukum hingga keputusan Menteri diterbitkan. Artinya, pemegang hak tidak lagi bebas mengatur atau melakukan transaksi terhadap tanah tersebut.
2. Pembatasan ini meliputi larangan melakukan:
 - a. peralihan hak atau Hak Pengelolaan;
 - b. pemecahan bidang tanah;
 - c. penggabungan bidang tanah;
 - d. perpanjangan jangka waktu hak;
 - e. pembaruan hak atas tanah;
 - f. pemberian hak tanggungan;
 - g. pengusahaan, penggunaan, atau pemanfaatan baru atas tanah.
3. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga agar tanah tidak dialihkan atau dimanipulasi selama proses penetapan berlangsung.

Pada akhirnya keputusan penetapan sebagai Tanah Telantar baru berlaku setelah Menteri menerbitkan keputusan resmi berdasarkan usulan dari Kepala Kantor Wilayah, hal ini dijelaskan dalam Pasal 60 dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Jika tanah tersebut merupakan keseluruhan hamparan dari suatu hak atau Hak Pengelolaan, maka keputusan penetapan memuat unsur-unsur berikut:
 - a. status tanah sebagai Tanah Telantar,

- b. penghapusan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan,
 - c. berakhirnya hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah,
 - d. penegasan bahwa tanah tersebut menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara.
2. Jika tanah yang ditelantarkan hanya sebagian dari suatu hamparan hak, maka keputusan penetapan mencakup:
 - a. penetapan status tanah pada bagian tertentu sebagai Tanah Telantar,
 - b. penghapusan hak hanya pada bagian tanah yang ditelantarkan,
 - c. pemutusan hubungan hukum atas bagian yang ditelantarkan,
 - d. penegasan bagian tersebut sebagai tanah negara,
 - e. perintah revisi luas hak atas tanah atau Hak Pengelolaan.
 3. Bila tanah yang ditetapkan berasal dari penguasaan DPAT, keputusan tersebut juga memuat:
 - a. penetapan status sebagai Tanah Telantar,
 - b. putusannya hubungan hukum antara pemegang DPAT dengan tanah,
 - c. penegasan tanah tersebut sebagai tanah negara bekas Tanah Telantar.
 4. Format keputusan Menteri telah ditentukan secara baku dalam Lampiran II Permen ATR/BPN.

Sebelum memasuki tahap final penetapan, regulasi ini juga mengatur mekanisme revisi luas bidang tanah sebagai konsekuensi bagi pemegang hak yang sebagian tanahnya dinyatakan telantar. Pengaturan tersebut diatur dalam Pasal 61.

1. biaya dan tanggung jawab untuk melakukan revisi luas bidang tanah perintah untuk melakukan revisi luas Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan. dibebankan sepenuhnya kepada pemegang hak, pemegang Hak Pengelolaan, atau pemegang DPAT. Dengan demikian, pemerintah tidak menanggung beban administratif atas proses revisi tersebut.
2. Selama revisi tersebut belum dilaksanakan, pemegang hak dibatasi untuk melakukan perbuatan hukum apa pun terhadap tanah tersebut. Pembatasan ini dimaksudkan agar tidak terjadi manipulasi atau transaksi yang dapat menghambat proses penertiban.
3. Apabila revisi luas tidak diselesaikan dalam jangka waktu maksimal 180 hari kalender, maka bagian tanah yang sebelumnya tidak ditelantarkan akan dianggap sebagai satu kesatuan dengan bagian yang telantar, sehingga seluruh hamparan tanah ditetapkan sebagai Tanah Telantar.

Setelah keputusan penetapan tanah telantar diterbitkan, peraturan memberikan instruksi mengenai tata cara penyampaian keputusan serta langkah administratif yang harus ditempuh oleh kantor pertanahan. Ketentuan ini dituangkan dalam Pasal 62.

1. Keputusan Menteri mengenai penetapan tanah sebagai Tanah Telantar, sebagaimana tercantum dalam Pasal 60, harus disampaikan kepada bekas pemegang hak atau pengelola tanah, serta ditembuskan kepada sejumlah pihak terkait, seperti Gubernur, Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Wali Kota, Kepala Kantor Pertanahan, instansi teknis, dan pemegang hak tanggungan apabila tanah tersebut sedang diagunkan.

2. Setelah keputusan diterima, Kepala Kantor Pertanahan berkewajiban untuk:
 - a. Menarik dan membatalkan sertipikat hak atau Hak Pengelolaan serta mencoretnya dari buku daftar umum, kemudian mengumumkannya pada media cetak atau melalui papan pengumuman di lokasi dalam waktu 30 hari; atau
 - b. Jika sertipikat tidak dapat ditarik, maka pembatalan sertipikat tetap diumumkan di surat kabar atau papan pengumuman sebagai bentuk pemberitahuan resmi kepada publik.
3. Format pengumuman telah diatur secara baku dalam Lampiran II sebagai bagian integral dari peraturan menteri.

Tidak hanya menghentikan hak atas tanah, penetapan tanah telantar juga membawa konsekuensi bagi bekas pemegang hak untuk mengosongkan tanah dalam waktu tertentu. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 63.

- (1) Tanah yang telah ditetapkan sebagai Tanah Telantar, dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender sejak penetapan, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang Hak/Pemegang Hak Pengelolaan/Pemegang DPAT.
- (2) Dalam hal bekas Pemegang Hak/Pemegang Hak Pengelolaan/Pemegang DPAT tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), benda yang ada di atasnya menjadi aset yang diabaikan.

Regulasi kemudian memberikan arah pemanfaatan terhadap tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah telantar, terutama terkait integrasinya ke dalam aset negara. Pengaturan mengenai hal tersebut dicantumkan dalam Pasal 64. Pasal ini menyatakan bahwa tanah yang telah ditetapkan sebagai Tanah Telantar dapat dialihkan menjadi aset Bank Tanah atau menjadi bagian

dari Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN). Ketentuan ini mempertegas bahwa tanah telantar memiliki nilai strategis dalam mendukung kebijakan pemerataan, reforma agraria, serta proyek pembangunan nasional.

Sebagai tahap penutup, peraturan ini menekankan pentingnya pengelolaan basis data tanah terindikasi telantar sebagai instrumen pengawasan dan pengendalian yang berkelanjutan. Ketentuan administrasi ini dimuat dalam Pasal 65.

1. Data mengenai tanah yang terindikasi telantar wajib dikelola melalui suatu basis data yang terintegrasi dengan Sistem Informasi Pertanahan Nasional, sehingga memastikan adanya sinkronisasi informasi antar lembaga.
2. Pengelolaan tersebut mencakup kegiatan administratif serta pemeliharaan data secara berkelanjutan untuk menjamin akurasi informasi.
3. Ruang lingkup administrasi dan pemeliharaan data meliputi:
 - a. pencatatan perkembangan penggunaan, pemanfaatan, atau pemeliharaan tanah;
 - b. pencatatan perubahan dalam hal penguasaan dan kepemilikan tanah;
 - c. pencatatan penetapan tanah telantar;
 - d. pencatatan tanah yang dikeluarkan dari basis data;
 - e. penyusunan analisis data fisik dan yuridis;
 - f. penyusunan rekomendasi tindak lanjut penertiban tanah telantar.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, substansi hukum mencakup isi dan materi peraturan perundang-undangan, termasuk norma yang diatur

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar. Namun, keberadaan PP ini belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan masyarakat terkait penertiban tanah telantar. Dalam konteks negara hukum, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa setiap orang berhak atas jaminan dan perlakuan yang sama di mata hukum.

Dalam praktiknya, penegakan hukum pertanahan masih belum efektif menyelesaikan persoalan tanah telantar. Masih ditemukan banyak bidang tanah yang secara faktual tidak dimanfaatkan dan memenuhi unsur penelantaran, tetapi tidak termasuk dalam objek penertiban karena belum memiliki status hak. Kondisi ini menunjukkan adanya celah dalam substansi hukum yang menyebabkan tujuan penertiban tanah telantar tidak tercapai secara optimal.

Hukum pertanahan idealnya memberikan keadilan dan manfaat bagi ketertiban serta kesejahteraan masyarakat, sebagaimana cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia. Namun, sanksi atas tanah telantar berupa penghapusan hak dan penegasan sebagai tanah negara belum secara langsung berdampak pada penurunan jumlah tanah telantar. Justru, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan persoalan baru jika tidak diiringi dengan pembaruan tata ruang dan penyesuaian peruntukan tanah.

Dalam hal peruntukannya, tanah di Indonesia secara umum dibagi menjadi dua kategori besar: tanah pertanian dan tanah nonpertanian. Tanah pertanian mencakup sawah, tegalan, perkebunan, kehutanan, peternakan, dan perikanan. Sementara itu, tanah nonpertanian meliputi pekarangan, perumahan, permukiman, hingga kawasan industri. Ketidaksesuaian pemanfaatan tanah dengan rencana peruntukan sering kali menjadi salah satu penyebab penelantaran, yang pada akhirnya menambah kompleksitas persoalan substansi hukum dalam pengaturan tanah telantar.

Kendala substansi hukum dalam penegakan regulasi pengelolaan tanah terlantar tidak hanya berkaitan dengan adanya kekosongan norma, tetapi juga menyangkut tumpang tindih, ketidaktegasan, serta disharmoni pengaturan dalam berbagai instrumen hukum agraria. Secara normatif, PP Nomor 20 Tahun 2021 telah memuat tata cara penertiban tanah telantar serta peraturan petunjuk teknisnya yaitu Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021, namun sejumlah ketentuan masih meninggalkan ambiguitas yang berdampak pada ketidakpastian dalam implementasi. Salah satu kelemahan mendasar terletak pada definisi operasional mengenai unsur “pengusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan tanah” yang menjadi parameter penilaian penelantaran. Pengaturan yang masih bersifat umum ini membuka ruang tafsir yang berbeda antara pemerintah, pemegang hak, dan masyarakat, sehingga menimbulkan ketidaksinkronan dalam penerapan sanksi.

Selain itu, substansi PP 20/2021 belum mengatur secara komprehensif terkait tanah-tanah yang belum memperoleh status hak, tetapi secara faktual

ditelantarkan. Ketiadaan dasar hukum yang jelas untuk menindak tanah-tanah tanpa hak formal menciptakan ruang abu-abu yang membuat banyak objek tanah telantar tidak dapat ditertibkan. Ketidakjelasan ini berpotensi melemahkan peran negara dalam menjalankan kewajiban konstitusionalnya untuk mengatur dan mengawasi pengelolaan sumber daya agraria.

Kendala berikutnya terlihat dari tidak adanya mekanisme kompensasi atau ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah telantar. Ketentuan penghapusan hak secara langsung tanpa skema transisi menimbulkan kritik karena dianggap tidak mencerminkan prinsip keadilan substantif sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Kondisi ini kerap menjadi sumber resistensi dari pemegang hak, yang pada akhirnya memperlambat proses penertiban atau bahkan menimbulkan sengketa agraria baru.

Di sisi lain, keberadaan pengecualian objek penertiban sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 PP 20/2021 memperkuat kesan diskriminatif dalam substansi hukum. Tanah yang dikuasai masyarakat adat dan aset Bank Tanah dikecualikan dari objek tanah telantar, tanpa memberikan justifikasi normatif yang memadai. Hal ini menimbulkan masalah kesetaraan perlakuan dalam hukum, serta menimbulkan keraguan terhadap konsistensi pemerintah dalam menerapkan prinsip *equal treatment before the law*.

Substansi hukum juga menghadapi persoalan kompatibilitas dengan perkembangan tata ruang. Belum adanya integrasi yang kuat antara kebijakan penertiban tanah telantar dengan rencana tata ruang wilayah berdampak pada

munculnya inkonsistensi penetapan peruntukan tanah. Banyak kasus menunjukkan bahwa tanah yang dianggap “telantar” secara hukum sebenarnya tidak dapat dimanfaatkan karena ketidaksesuaian dengan rencana tata ruang atau ketidaktersediaan infrastruktur pendukung. Ketidakpaduan ini menyebabkan penelesaian sanksi kehilangan landasan objektifnya.

Lebih jauh, hukum agraria Indonesia masih dipengaruhi oleh warisan sistem kolonial yang legalistik-formalistik. Pendekatan yang terlalu menekankan aspek legal-formal, sementara mengabaikan kondisi sosial-ekonomi pemegang tanah, sering kali menyebabkan kebijakan penertiban tanah telantar tidak kontekstual. Kondisi ini selaras dengan kritik Satjipto Rahardjo yang menegaskan bahwa hukum tidak dapat dilepaskan dari realitas sosial. Substansi hukum yang tidak adaptif terhadap dinamika masyarakat akan cenderung menjadi *law in books* yang sulit diwujudkan menjadi *law in action*.

Dengan demikian, kendala substansi hukum dalam penertiban tanah telantar tidak hanya bersumber dari kekurangan pengaturan, tetapi juga dari disharmonisasi norma, ketidaksinkronan dengan peraturan lain, potensi diskriminasi, hingga ketidaktegasan sistem sanksi. Kelemahan-kelemahan ini menunjukkan bahwa perbaikan regulasi di bidang penertiban tanah telantar menuntut pendekatan yang lebih komprehensif, integratif, dan berorientasi pada keadilan substantif.

Berdasarkan kendala substansi hukum terkait dengan penegakan hukum regulasi pengelolaan tanah terlantar di Indonesia maka dapat diringkas pada tabel berikut ini.

Tabel 3.1 Kendala Subtansi Hukum

No	Peraturan dan Pasal	Substansi	Kelemahan
1	PP No. 20 Tahun 2021 (secara keseluruhan)	Penghapusan hak atas tanah terlantar dan penegasan sebagai tanah negara dilakukan tanpa pengaturan khusus mengenai kompensasi/ganti rugi kepada pemegang hak.	Ketiadaan mekanisme kompensasi atau skema transisi bagi pemegang hak yang tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar menimbulkan kritik dari perspektif keadilan substantif. Padahal, pemegang hak sebelumnya telah menunaikan kewajiban finansial (BPHTB, PPh, PNPB, PBB). Hal ini berpotensi menimbulkan resistensi, sengketa baru, dan dianggap belum sejalan dengan prinsip keadilan sosial dan kepastian hukum yang adil.
2	Pasal 1 angka 2 PP No. 20 Tahun 2021	Tanah terlantar didefinisikan sebagai tanah hak, HPL, atau tanah dengan DPAT yang sengaja tidak diusahakan, digunakan, dimanfaatkan, dan/atau dipelihara.	Definisi bersifat sangat umum dan tidak disertai indikator operasional yang terukur (misalnya parameter intensitas pemanfaatan, jenis penggunaan, atau ambang batas tertentu), sehingga membuka perbedaan pendapat antara pemerintah, pemegang hak, dan masyarakat, dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penerapan.
3	Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021	Menentukan objek penertiban tanah terlantar terbatas pada tanah hak milik, HGB, HGU, hak pakai, HPL, dan tanah yang diperoleh berdasarkan	Objek penertiban dibatasi hanya pada tanah yang sudah berstatus hak atau DPAT, sehingga banyak tanah yang secara faktual terlantar tetapi belum bersertipikat/tidak

No	Peraturan dan Pasal	Substansi	Kelemahan
		DPAT.	berstatus hak formal tidak dapat ditertibkan. Hal ini menciptakan “ruang kosong” pengaturan dan mengurangi efektivitas penertiban tanah telantar.
4	Pasal 8 ayat (1) PP No. 20 Tahun 2021	Mengecualikan dua kategori dari objek tanah telantar, yaitu HPL masyarakat hukum adat dan HPL yang menjadi aset Bank Tanah.	Pengecualian ini menimbulkan kesan perlakuan berbeda (potensi diskriminatif) karena tidak dijelaskan secara memadai landasan keadilan substantifnya. Di satu sisi, tanah lain dapat ditetapkan sebagai telantar, sementara tanah dengan status tertentu dilindungi, sehingga berpotensi bertentangan dengan prinsip persamaan di hadapan hukum (Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945).
5	Pasal 54–55 Permen ATR/BPN No. 20 Tahun 2021	Mengatur kewajiban tindakan konkret pemegang hak dan sanksi berupa penetapan tanah sebagai tanah telantar yang diikuti hapusnya hak dan putusannya hubungan hukum.	Sanksi bersifat sangat berat yaitu hapus hak atas tanah dan menjadi tanah negara, tetapi tidak disertai pilihan pemulihan (<i>recovery</i>) atau mekanisme rekonsiliasi, misalnya opsi restrukturisasi kewajiban, pengaturan ulang peruntukan, atau skema kerja sam, bahkan mengenai ganti rugi.

Kelemahan substansi hukum dalam penertiban tanah telantar juga tercermin dalam pengalaman para pelaksana teknis di lapangan. Informasi dari para pejabat BPN menunjukkan bahwa beberapa ketentuan normatif dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 masih menyisakan ruang tafsir yang berbeda, sehingga implementasinya tidak selalu berjalan sebagaimana idealnya diatur dalam regulasi.

Hal tersebut diungkapkan oleh Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H., Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang, yang menegaskan bahwa kelemahan substansi hukum seringkali tidak muncul pada tataran normatif, tetapi pada ketidakjelasan parameter yang digunakan untuk menentukan suatu tanah sebagai telantar. Beliau menyatakan bahwa:¹³¹

“Dalam praktik, kami sering menemukan bahwa regulasi belum memberikan batasan operasional yang detail mengenai kapan tanah dianggap benar-benar ‘tidak dimanfaatkan’. Di atas kertas memang jelas, tetapi di lapangan ada banyak kondisi yang tidak secara eksplisit diatur oleh PP ataupun Permen, sehingga interpretasinya bisa berbeda-beda.”

Kutipan tersebut menguatkan bahwa substansi hukum masih menghadapi ambiguitas konseptual, terutama dalam definisi pemanfaatan dan pemeliharaan tanah. Ketidakjelasan ini menyebabkan proses evaluasi hingga pemberian sanksi tidak selalu mudah diterapkan secara seragam di seluruh wilayah.

Sementara itu, Bapak Fuguh, pejabat pada Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang, memberikan keterangan yang mempertegas adanya keterbatasan substansi hukum dalam memastikan efektivitas penertiban tanah telantar. Menurut beliau:¹³²

“Banyak tanah yang secara legal dinilai telantar, tetapi secara fisik kondisi lapangan tidak mendukung untuk dimanfaatkan, misalnya terkendala akses atau belum masuk dalam rencana tata ruang. Regulasi tidak menjelaskan mekanisme pengecualian untuk kasus-

¹³¹ Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹³² Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Fuguh, pejabat pada Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

kasus seperti ini, sehingga kami kadang harus menyesuaikan kebijakan berdasarkan kondisi lapangan.”

Pernyataan tersebut menunjukkan kelemahan lain dari substansi hukum, yaitu belum adanya integrasi yang kuat antara aturan penertiban tanah telantar dengan kebijakan penataan ruang. Ketidaksinkronan ini menyebabkan penetapan tanah sebagai telantar dapat menimbulkan ketidakadilan, terutama ketika tidak tersedianya pemanfaatan bukan berasal dari kesengajaan pemegang hak, melainkan dari hambatan eksternal yang tidak diakomodasi dalam regulasi. Berdasarkan hasil pernyataan informan memperlihatkan bahwa meskipun regulasi secara normatif tampak lengkap dan sistematis, substansi hukum dalam PP dan Permen yang mengatur penertiban tanah telantar masih menyisakan kekosongan dan ketidaktegasan yang berdampak langsung pada efektivitas implementasi.

B. Kendala dalam Struktur Hukum

Struktur hukum berkaitan dengan keberadaan dan kinerja lembaga-lembaga pelaksana hukum, termasuk kewenangan institusi maupun aparat (penegak hukum) dalam menjalankan prosedur penertiban tanah telantar di Indonesia, yang dalam konteks ini berfokus pada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam perspektif Lawrence M. Friedman, struktur hukum atau pranata hukum merupakan bagian dari legal system yang berfungsi menentukan apakah hukum dapat dijalankan secara efektif atau tidak.¹³³ Struktur ini mencakup jajaran aparat penegak hukum seperti Kepolisian,

¹³³ Lawrence M. Friedman, *Op.Cit.*, hlm. 5.

Kejaksanaan, Pengadilan, serta badan pelaksana/pemerintah (termasuk BPN) yang kedudukannya dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Idealnya, lembaga-lembaga ini melaksanakan tugas dan kewenangannya secara independen, bebas dari intervensi kekuasaan maupun pengaruh-pengaruh lain, sejalan dengan adagium "*fiat justitia et pereat mundus*" (sekalipun dunia runtuh, hukum harus tetap ditegakkan).

Komponen struktural dalam sistem hukum mencakup berbagai institusi yang dibentuk untuk menjalankan fungsi tertentu dalam menopang bekerjanya hukum. Peradilan dengan seluruh perangkatnya merupakan salah satu unsur penting. Namun, keberlakuan hukum tidak semata-mata ditentukan oleh kualitas norma tertulis, melainkan juga oleh integritas, kompetensi, dan independensi aparat penegak hukumnya. Peraturan sebaik apa pun tidak akan mewujudkan keadilan apabila dijalankan oleh aparat yang lemah integritasnya. Sebaliknya, aparat yang baik pun akan menghadapi kesulitan apabila substansi hukumnya bermasalah. Lemahnya mentalitas penegak hukum yang dapat dipengaruhi oleh sejumlah faktor seperti minimnya kualitas moral dan keagamaan, tekanan ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan, dan faktor lainnya menyebabkan penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, faktor struktur dan penegak hukum memainkan peran sentral dalam memfungsikan hukum. Ketika kualitas penegak hukum rendah, sekalipun peraturan sudah dirancang dengan baik, problematika dalam implementasi tetap akan muncul. Demikian pula jika peraturannya

sendiri lemah, kualitas aparat yang baik hanya dapat mengurangi, tetapi tidak sepenuhnya menghapus potensi persoalan.

Dalam hukum pertanahan, struktur hukum mencakup jaringan institusi yang kompleks dengan tugas dan kewenangan yang saling berkaitan untuk menjaga tertib administrasi pertanahan dan menjamin perlindungan hak. Kompleksitas struktur ini, sebagaimana lazim terjadi dalam sistem birokrasi, seringkali menghadirkan persoalan efisiensi dan kesetaraan perlindungan. Kritik yang kerap muncul adalah ketidaksamaan perlindungan hukum antar pemegang hak, sehingga sebagian pihak merasakan beban atau kerugian yang melebihi batas kewajaran. Seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk, mobilitas sosial, dan intensitas hubungan antarindividu, permasalahan hukum pertanahan di Indonesia juga berkembang semakin kompleks.¹³⁴ Hal ini menuntut tidak hanya perbaikan substansi hukum, tetapi juga penguatan struktur dan kualitas aparat penegak hukum dalam sistem pertanahan.

Dalam penertiban tanah terlantar, struktur hukum utama yang terlibat mencakup Kementerian ATR/BPN, Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Panitia C, serta aparat pemerintah daerah terkait. Meskipun regulasi sudah tersusun secara teknis dalam PP 20/2021 dan Permen ATR/BPN 20/2021, implementasinya menghadapi sejumlah kendala struktural berikut:

¹³⁴ Moeljatno, 1993, *Perbuatan Hukum dan Pertanggungjawaban Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, h.47.

1. Keterbatasan Sumber Daya Aparatur BPN

Keterbatasan jumlah aparatur di lingkungan BPN, khususnya yang menangani pengendalian dan penanganan tanah telantar, merupakan kendala struktural paling mendasar dalam pelaksanaan penegakan hukum tanah terlantar di Indonesia. Proses penertiban tanah telantar membutuhkan rangkaian tahapan teknis yang cukup kompleks, seperti pemeriksaan data fisik, analisis data yuridis, pengecekan lapangan yang dilakukan secara berkala, hingga pemantauan laporan pemegang hak setiap periode waktu tertentu. Dengan keterbatasan tenaga pelaksana, tahapan yang harusnya berjalan serentak dan terjadwal justru sering mengalami keterlambatan. Akibatnya, prosedur evaluasi sering melewati batas waktu 180 hari, peringatan bertingkat tidak dapat diterbitkan sesuai jadwal, dan penetapan tanah telantar menjadi memakan waktu yang jauh lebih lama daripada ketentuan yang diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021.

Kondisi ini juga dipengaruhi oleh jumlah objek tanah yang harus ditangani jauh lebih banyak dibandingkan jumlah petugas yang tersedia. Banyak petugas harus menangani beberapa tugas sekaligus, mulai dari survei lapangan, pengukuran, pemetaan, hingga penyusunan laporan administratif. Ketidakseimbangan antara beban kerja dan jumlah personel menyebabkan proses penertiban tidak berjalan optimal. Hal ini pada akhirnya menghambat efektivitas penegakan hukum serta menurunkan tingkat kepastian hukum bagi masyarakat.

Bapak Fuguh selaku Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang, menyatakan bahwa:¹³⁵

“Proses penertiban tanah telantar itu idealnya cepat, tapi faktanya jumlah petugas kami terbatas, sementara objek tanah yang harus disurvei sangat banyak. Untuk verifikasi fisik saja kadang harus antre jadwal. Kalau satu objek tertunda, otomatis semua tahap ikut mundur.”

Selain tenaga teknis lapangan, jumlah tenaga administrasi yang menangani penyiapan dokumen juga sangat terbatas. Setiap proses penertiban membutuhkan pembuatan berita acara, laporan hasil evaluasi, surat pemberitahuan, dan berbagai dokumen lain yang formatnya baku dan harus disusun dengan cermat. Dengan tenaga yang minim, petugas sering terpaksa memprioritaskan pekerjaan mendesak dan menunda pekerjaan lainnya. Dampaknya adalah ketidakteraturan jadwal penertiban serta munculnya antrean berkas yang menumpuk.

Bapak Diaz selaku Subbag Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang, menyampaikan bahwa:¹³⁶

“Administrasi tanah telantar itu tidak sedikit. Semua harus lengkap dan rapi. Kadang petugas kami lebih banyak mengurus dokumen daripada turun ke lapangan, jadi prosesnya jadi lambat.”

Tidak hanya itu, keterbatasan SDM juga berpengaruh pada kualitas koordinasi antarunit di internal BPN. Petugas yang sedikit harus menangani koordinasi dengan banyak pihak, seperti pemerintah daerah, instansi teknis, dan pemegang hak, sehingga sering terjadi benturan

¹³⁵ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Fuguh, pejabat pada Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹³⁶ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Diaz selaku Subbag Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

jadwal dan penundaan. Ketika koordinasi tidak berjalan baik, pelaksanaan sidang Panitia C, verifikasi lapangan, ataupun evaluasi berkas menjadi tertunda. Kondisi seperti ini memperlihatkan bahwa kekurangan tenaga tidak hanya menghambat kerja teknis, tetapi juga mengganggu proses pengambilan keputusan.

Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang mengungkapkan bahwa:¹³⁷

“Kalau koordinasi dengan banyak pihak, kadang harus menunggu lama. Petugasnya sedikit, sementara urusannya banyak. Itu sering membuat tahapan penertiban tanah telantar tidak bisa selesai sesuai waktu yang ditetapkan.”

Secara keseluruhan, keterbatasan SDM di BPN memberikan dampak langsung pada lambatnya tindakan administratif maupun teknis dalam penertiban tanah telantar. Setiap tahapan menjadi tertunda sehingga efektivitas regulasi tidak tercapai. Kondisi ini menunjukkan bahwa struktur hukum tidak hanya ditentukan oleh regulasi yang baik, tetapi juga oleh kapasitas aparat pelaksananya.

2. Kompleksitas Birokrasi dan Koordinasi Antarlembaga

Salah satu kendala struktural yang sering muncul dalam penegakan hukum terkait penertiban tanah terlantar adalah rumitnya birokrasi dan kurang efektifnya koordinasi antara berbagai instansi yang terlibat. Proses penertiban tanah telantar tidak hanya menjadi kewenangan BPN, tetapi juga melibatkan pemerintah daerah, dinas yang menangani tata ruang, instansi teknis lainnya, hingga Kementerian

¹³⁷ Wawancara yang dilakukan dengan Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

ATR/BPN pusat. Karena banyak pihak yang terlibat, proses koordinasi sering kali tidak berjalan lancar, sehingga tahapan evaluasi dan penetapan tanah telantar mengalami keterlambatan. Padahal, keberhasilan penertiban sangat bergantung pada keselarasan informasi dan kesamaan sikap antarinstansi.

Salah satu masalah yang cukup sering ditemui adalah ketidaksinkronan antara BPN dan pemerintah daerah, terutama dalam penentuan peruntukan tanah. Perbedaan interpretasi mengenai rencana tata ruang menyebabkan Panitia C kesulitan mengambil kesimpulan yang solid dalam sidang evaluasi. Selain itu, ketidakhadiran perwakilan instansi daerah dalam rapat Panitia C menyebabkan sidang harus ditunda, karena keputusan tidak boleh diambil tanpa kehadiran unsur wajib dalam struktur kepanitiaan. Hal-hal seperti ini memperlihatkan bahwa birokrasi yang panjang justru menjadi hambatan dalam mencapai kepastian hukum bagi masyarakat.

Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H., selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang, menjelaskan bahwa persoalan koordinasi sering menjadi sumber keterlambatan. Ia menyampaikan bahwa:¹³⁸

“Kadang permasalahannya bukan hanya pada tanahnya, tetapi pada koordinasi. Misalnya dinas daerah punya pandangan berbeda soal peruntukan atau rencana pembangunan, sehingga proses evaluasi tanah telantar tidak bisa langsung diputuskan.”

¹³⁸ Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa proses penertiban bisa terhambat bukan karena objek tanahnya sulit dievaluasi, tetapi karena pemahaman antarinstansi tidak selalu sejalan. Masalah koordinasi ini juga dirasakan oleh petugas lain di lingkungan BPN. Bapak Wahyu, selaku Seksi Peralihan dan Pembebanan Hak BPN Kabupaten Semarang, mengungkapkan bahwa:¹³⁹

“Kadang kami sudah siap untuk melanjutkan proses, tapi dari instansi lain masih ada dokumen atau data yang belum lengkap. Jadi harus menunggu, dan ini membuat waktu penanganan jadi lebih panjang dari seharusnya.”

Situasi tersebut menunjukkan bahwa birokrasi yang tidak terintegrasi menjadi salah satu faktor penghambat utama. Selain itu, proses koordinasi yang melibatkan banyak pihak membuat jadwal pertemuan Panitia C sering kali tidak berjalan sesuai rencana. Banyak instansi memiliki agenda masing-masing, sehingga sinkronisasi jadwal menjadi tantangan tersendiri. Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang juga menyoroti persoalan ini. Beliau menyampaikan bahwa:¹⁴⁰

“Kalau rapat Panitia C, kadang ada pejabat dari daerah yang tidak bisa hadir. Kalau satu unsur tidak hadir, sidang biasanya tertunda, dan itu menghambat proses penetapan tanah telantar.”

Kutipan ini memperjelas bahwa proses penertiban sangat bergantung pada kelancaran komunikasi dan kehadiran semua pihak yang terlibat. Secara keseluruhan, kompleksitas birokrasi dan lemahnya

¹³⁹ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Wahyu, selaku Seksi Peralihan dan Pembebanan Hak BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹⁴⁰ Wawancara yang dilakukan dengan Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

koordinasi antarlembaga menjadi salah satu faktor struktural yang paling mempengaruhi lambatnya proses penertiban tanah telantar. Ketidaksinkronan data, perbedaan interpretasi kebijakan, hingga ketidakhadiran perwakilan instansi dalam rapat formal membuat proses administratif memerlukan waktu yang jauh lebih panjang daripada yang diatur dalam peraturan. Akibatnya, tujuan regulasi untuk mempercepat pendayagunaan tanah dan mencegah penelantaran belum dapat terwujud secara optimal.

3. Lemahnya Sistem Pengawasan dan Monitoring

Sistem pengawasan dan monitoring merupakan salah satu unsur paling penting dalam penertiban tanah telantar, karena seluruh proses penilaian mulai dari evaluasi hingga penetapan sangat bergantung pada informasi yang diperoleh secara berkelanjutan. Namun dalam praktiknya, mekanisme pengawasan ini masih jauh dari optimal. Salah satu persoalan utama adalah belum terintegrasinya data pertanahan BPN dengan sistem informasi milik pemerintah daerah. Ketidaksinkronan ini membuat proses identifikasi tanah telantar membutuhkan waktu lebih lama karena petugas harus melakukan verifikasi ulang terhadap data peruntukan, penggunaan, maupun riwayat tanah. Ketidakselarasan data antarinstansi menyebabkan pemetaan tanah yang benar-benar telantar menjadi tidak akurat.

Selain itu, pengawasan yang seharusnya dilakukan secara rutin tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Pemegang hak sering tidak

menyampaikan laporan berkala mengenai perkembangan perusahaan tanah, meskipun kewajiban tersebut diatur secara jelas dalam Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021. Tidak adanya sistem pengendalian atau sanksi khusus terhadap keterlambatan laporan juga membuat banyak pemegang hak mengabaikan kewajiban tersebut. Tanpa laporan yang masuk secara berkala, BPN kehilangan indikator penting untuk menilai apakah tanah masih dikelola atau telah ditelantarkan. Kondisi ini menyebabkan banyak tanah yang sebenarnya sudah memenuhi unsur penelantaran tidak dapat segera diproses lebih lanjut.

Keterbatasan anggaran dan waktu juga membuat pengawasan lapangan tidak dapat dilakukan secara rutin. Pemeriksaan fisik lapangan membutuhkan tenaga, transportasi, peralatan teknis, dan koordinasi lintas instansi. Karena sumber daya terbatas, petugas sering kali hanya melakukan pengecekan lapangan pada kasus-kasus yang dianggap prioritas. Hal ini menyebabkan adanya objek tanah telantar yang tidak terpantau selama bertahun-tahun. Bapak Fuguh selaku Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang, menjelaskan bahwa keterbatasan ini sangat memengaruhi kemampuan BPN dalam melakukan pengawasan. Beliau menyampaikan bahwa:¹⁴¹

“Untuk turun ke lapangan itu perlu peralatan dan anggaran. Tidak semua lokasi bisa langsung dicek. Jadi kadang tanah yang harusnya sudah masuk kategori telantar, baru ketahuan setelah ada laporan masyarakat.”

¹⁴¹ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Fuguh, pejabat pada Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Tidak hanya dari sisi teknologi dan anggaran, persoalan pengawasan juga dipengaruhi oleh jumlah petugas yang terbatas sehingga tidak memungkinkan untuk melakukan monitoring rutin. Bapak Diaz selaku Subbag Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang menambahkan bahwa beban kerja administrasi yang tinggi membuat petugas tidak selalu memiliki waktu untuk turun ke lapangan. Beliau menyatakan:¹⁴²

“Banyak petugas kami yang harus membagi waktu antara pekerjaan administrasi dan pengawasan. Akhirnya pengawasan lapangan sering tertunda karena dokumen harus segera diselesaikan.”

Hal ini menunjukkan bahwa sistem penugasan internal BPN belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan pengawasan yang berkesinambungan. Dalam banyak kasus, pengawasan yang tidak optimal juga berdampak pada keterlambatan tindakan penertiban. Banyak tanah yang sebenarnya sudah memenuhi unsur telantar akhirnya tidak masuk dalam daftar prioritas penertiban karena tidak terdeteksi tepat waktu. Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang juga mengungkapkan bahwa laporan pemegang hak sering tidak sesuai kenyataan di lapangan. Beliau menjelaskan:¹⁴³

“Kadang di laporan tertulis tanah masih dimanfaatkan, tapi setelah kita cek langsung, kondisinya kosong dan tidak diurus. Tapi pengecekan seperti itu tidak bisa sering dilakukan karena keterbatasan waktu dan petugas.”

¹⁴² Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Diaz selaku Subbag Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹⁴³ Wawancara yang dilakukan dengan Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Situasi ini memperlihatkan bahwa kurangnya monitoring berkelanjutan berdampak pada ketidakakuratan data dan lambatnya proses penertiban. Secara keseluruhan, lemahnya sistem pengawasan dan monitoring menyebabkan proses penertiban tanah telantar berjalan lambat dan tidak efektif. Tanpa mekanisme pengawasan yang kuat, BPN tidak dapat secara cepat mendeteksi tanah-tanah yang memenuhi unsur penelantaran. Akibatnya, banyak tanah yang seharusnya segera ditindak justru dibiarkan dalam keadaan tidak produktif. Ini menunjukkan bahwa keberhasilan penertiban tanah telantar bukan hanya bergantung pada regulasi yang jelas, tetapi juga pada kemampuan sistem pengawasan untuk mendukung implementasi regulasi tersebut secara konsisten dan tepat waktu.

4. Kurangnya Profesionalitas dan Integritas Aparat

Profesionalitas dan integritas aparat merupakan elemen kunci dalam keberhasilan penegakan hukum, termasuk dalam proses penertiban tanah telantar. Kualitas moral dan etika aparatur BPN sangat menentukan apakah suatu aturan dapat dijalankan secara objektif dan adil atau justru terhambat oleh kepentingan tertentu. Tantangan integritas ini menjadi salah satu kendala struktural yang cukup serius, karena meskipun regulasi sudah jelas dan prosedur sudah diatur secara rinci, implementasinya dapat terdistorsi apabila aparat tidak menjalankan kewenangannya dengan independen.

Dalam praktiknya, terdapat kasus-kasus di mana pemegang hak mencoba menghindari penetapan tanah telantar dengan memberikan kompensasi informal kepada oknum aparat. Upaya seperti ini menunjukkan adanya celah yang dapat dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk mempengaruhi proses administrasi, terutama pada tahap evaluasi, pemberian peringatan, atau penandatanganan berita acara. Ketika praktik semacam ini terjadi, proses penertiban tidak lagi berjalan sesuai ketentuan, melainkan tunduk pada kepentingan individu tertentu. Kondisi ini tentu bertentangan dengan prinsip negara hukum serta asas kepastian hukum yang diamanatkan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Selain itu, tekanan eksternal juga memengaruhi profesionalitas aparat. Ada petugas yang enggan menandatangani berita acara evaluasi karena menghadapi tekanan dari pihak tertentu, baik dari pemegang hak maupun dari pejabat daerah yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Hal ini menyebabkan proses penertiban menjadi tertunda atau bahkan tidak dapat dilanjutkan. Konflik kepentingan seperti ini menunjukkan bahwa struktur hukum belum sepenuhnya memiliki kekuatan untuk menjaga independensi aparat dalam menjalankan tugasnya.

Keterlambatan penegakan sanksi juga sering kali terjadi akibat kedekatan pemilik tanah dengan oknum pejabat daerah atau pihak yang memiliki pengaruh politik. Dalam beberapa kasus, pejabat daerah meminta BPN untuk menunda proses peringatan atau penetapan tanah

telantar dengan alasan tertentu, padahal secara fakta tanah tersebut sudah tidak dimanfaatkan dalam waktu yang lama. Situasi semacam ini menunjukkan adanya intervensi terhadap aparat sehingga struktur hukum tidak dapat bekerja sebagaimana mestinya. Hal ini sejalan dengan pandangan Lawrence M. Friedman yang menegaskan bahwa struktur hukum harus bebas dari intervensi kekuasaan. Tanpa kebebasan ini, hukum hanya menjadi formalitas tanpa daya untuk ditegakkan secara objektif.

Bapak Wahyu selaku Seksi Peralihan dan Pembebanan Hak BPN Kabupaten Semarang menyampaikan bahwa:¹⁴⁴

“Kadang ada pemilik tanah yang mencoba mencari jalan pintas, misalnya dengan pendekatan personal. Kalau aparatnya tidak tegas, proses penertiban bisa jadi terhambat.”

Hal ini memperlihatkan bahwa tidak semua hambatan bersumber dari kekurangan regulasi, tetapi juga dari moralitas pelaksana hukum. Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang juga menambahkan bahwa tekanan dari pihak luar memang kerap terjadi. Beliau menjelaskan:¹⁴⁵

“Ada saja kasus di mana pihak tertentu meminta proses ditunda, entah karena punya kedekatan atau alasan lain. Kalau tidak hati-hati, itu bisa mengganggu objektivitas kami dalam menjalankan aturan.”

Pernyataan ini menggambarkan bagaimana tekanan sosial maupun politik dapat berpengaruh pada proses administratif. Selain itu,

¹⁴⁴ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Wahyu, selaku Seksi Peralihan dan Pembebanan Hak BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹⁴⁵ Wawancara yang dilakukan dengan Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Soeryantara Adhi Sasana selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang menekankan pentingnya integritas dalam proses penertiban. Beliau mengatakan:¹⁴⁶

“Kalau aparaturnya tidak punya integritas, semua aturan yang sudah dibuat serapi apa pun tetap tidak akan berjalan. Integritas itu pondasinya.”

Pernyataan ini menunjukkan bahwa keberhasilan penegakan hukum bergantung pada kualitas moral aparat, bukan hanya pada regulasi yang dibuat oleh negara. Secara keseluruhan, tantangan profesionalitas dan integritas aparat menunjukkan bahwa struktur hukum tidak hanya diuji oleh kapasitas teknis dan sumber daya manusia, tetapi juga oleh kualitas etika pelaksananya. Tanpa integritas yang kuat, proses penertiban tanah telantar akan mudah dipengaruhi kepentingan tertentu, sehingga efektivitas regulasi menjadi lemah dan tujuan keadilan substantif tidak tercapai.

5. Ketidakefisienan Administratif

Ketidakefisienan administratif merupakan salah satu kendala struktural yang sangat berpengaruh dalam proses penertiban tanah telantar. Proses administrasi dalam penertiban tanah telantar sangat bergantung pada ketersediaan dokumen yang lengkap dan akurat, seperti dokumen inventarisasi, buku tanah, warkah, laporan berkala dari pemegang hak, hingga berita acara sidang Panitia C. Sayangnya,

¹⁴⁶ Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

berbagai dokumen yang dibutuhkan tersebut sering kali tidak tersedia secara lengkap atau mengalami kendala dalam penelusurannya.

Banyak dokumen pertanahan lama yang tidak tersimpan dengan baik, baik karena arsip yang rusak maupun terjadinya perubahan sistem administrasi dari manual ke digital yang belum sepenuhnya tuntas. Situasi ini menyebabkan petugas BPN harus melakukan pencarian ulang atau melakukan verifikasi tambahan yang memakan waktu. Ketidaktepatan data administrasi ini juga berdampak pada proses evaluasi tanah telantar yang menjadi lebih lambat. Dalam beberapa kasus, dokumen yang tidak lengkap membuat tahap pemeriksaan yuridis tidak bisa dilakukan secara menyeluruh.

Selain itu, alamat pemegang hak yang tercantum dalam buku tanah sering kali sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang. Banyak pemegang hak yang sudah berpindah domisili tanpa melakukan pembaruan data, sehingga surat pemberitahuan atau peringatan resmi tidak dapat dikirimkan tepat sasaran. Hal ini membuat proses penertiban terhenti karena secara hukum pemilik hak dianggap belum menerima pemberitahuan. Ketika informasi alamat tidak ditemukan, petugas harus melakukan pengumuman di kantor desa atau situs resmi kementerian, yang tentu memakan waktu lebih lama.

Permasalahan lainnya adalah tidak semua sertipikat dapat ditarik kembali untuk dilakukan pembatalan atau pencatatan sebagai tanah telantar. Ada sertipikat yang hilang, lokasi bidang tanah yang tidak jelas

karena batas fisiknya berubah, atau pemegang hak tidak dapat dihubungi sama sekali. Keadaan seperti ini menunda proses pembatalan sertipikat karena BPN harus menempuh prosedur administratif tambahan berupa pengumuman di surat kabar dan verifikasi lanjutan sebelum keputusan dapat dieksekusi.

Bapak Diaz selaku Subbagian Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang menjelaskan situasi ini dengan cukup jelas. Beliau menyampaikan:¹⁴⁷

“Dokumen tanah yang lama itu kadang tidak lengkap atau rusak, jadi kami harus cari ulang datanya. Belum lagi kalau alamat pemegang haknya sudah beda. Itu semua bikin proses penertiban jadi lebih lama dari seharusnya.”

Pernyataan ini menggambarkan bagaimana proses administratif yang tidak efisien dapat memperlambat seluruh tahapan penertiban tanah telantar. Hal senada juga disampaikan oleh Soeryantara Adhi Sasana, Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran yang menyatakan bahwa:

“Kalau dokumen tidak sinkron, kami harus verifikasi ulang. Sementara satu dokumen saja bisa menentukan apakah tanah itu masuk kategori telantar atau tidak. Ketika dokumennya bermasalah, otomatis evaluasinya juga berhenti.”

Kondisi ini menegaskan bahwa kelengkapan dokumen merupakan bagian vital dalam penegakan hukum pertanahan. Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang menambahkan bahwa ketidaktepatan

¹⁴⁷ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Diaz selaku Subbag Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

data administrasi sering kali menjadi hambatan paling besar. Beliau menjelaskan:¹⁴⁸

“Sering kali sertipikat tidak bisa ditarik atau pemiliknya tidak bisa dihubungi. Kalau sudah begitu, proses penetapan pasti mundur karena kami tidak bisa langsung mengambil tindakan.”

Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan administratif bukan hanya soal waktu, tetapi juga menyangkut validitas tindakan hukum yang akan diambil. Secara keseluruhan, ketidakefisienan administratif menyebabkan proses penertiban menjadi berlarut-larut dan tidak sesuai dengan ketentuan waktu yang diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021. Keterlambatan yang terus berulang mengurangi efektivitas regulasi dan menimbulkan ketidakpastian hukum baik bagi pemegang hak maupun masyarakat luas. Kondisi ini menunjukkan bahwa perbaikan sistem administrasi pertanahan, khususnya digitalisasi dan pemutakhiran data, sangat penting untuk menunjang efektivitas penegakan hukum tanah telantar.

C. Kendala dalam Budaya Hukum

Kultur hukum berkaitan dengan bagaimana perilaku masyarakat berhubungan dengan hukum. Dalam teori Lawrence Meir Friedman tentang budaya hukum, ia menjelaskan bahwa kultur hukum mencerminkan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum itu sendiri, termasuk kepercayaan, nilai, cara berpikir, serta harapan masyarakat terhadap

¹⁴⁸ Wawancara yang dilakukan dengan Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

hukum.¹⁴⁹ Dengan kata lain, budaya hukum merupakan gambaran suasana batin masyarakat serta kekuatan sosial yang mempengaruhi bagaimana hukum dijalankan, ditaati, dihindari, atau bahkan disalahgunakan. Tingkat kesadaran hukum masyarakat sangat menentukan kualitas budaya hukum; semakin tinggi kesadaran tersebut, semakin baik pula budaya hukum yang terbentuk, yang pada akhirnya mampu mengubah pola pikir masyarakat mengenai hukum. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap aturan hukum dapat dijadikan salah satu indikator efektivitas berjalannya hukum.¹⁵⁰

Terkait hal ini, Friedman menegaskan bahwa terdapat perbedaan jelas antara budaya hukum yang berasal dari luar sistem hukum dan budaya hukum yang timbul dari para pelaku dalam sistem hukum itu sendiri. Budaya hukum eksternal adalah budaya hukum yang dimiliki oleh anggota masyarakat yang tidak menjalankan tugas-tugas hukum secara khusus. Setiap masyarakat memiliki budaya hukumnya sendiri, tetapi hanya masyarakat yang memiliki para ahli atau spesialis hukum yang memiliki budaya hukum internal.¹⁵¹

Dalam mewujudkan rekonstruksi sistem hukum yang mampu benar-benar melayani kepentingan masyarakat, diperlukan adanya harmonisasi antara tiga komponen utama sistem hukum. Upaya harmonisasi ini penting ketika terjadi ketidakseimbangan di antara unsur-unsur tersebut. Ketidakseimbangan tersebut dapat diperbaiki dengan menyesuaikan masing-

masing unsur agar kembali berada dalam hubungan yang selaras. Dilihat dari

¹⁴⁹ Lawrence M. Friedman, *Op.Cit.*, hlm. 6.

¹⁵⁰ Andi Hamzah, *Op. Cit.*, h. 99.

¹⁵¹ *Ibid.*,

sudut pandang lain, hukum sesungguhnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari lingkungan sosial tempat ia bekerja. Sebagai salah satu subsistem dalam tatanan sosial yang lebih luas bersama subsistem sosial, budaya, politik, dan ekonomi hukum tidak dapat dipisahkan dari masyarakat yang menjadi basis keberlakuannya. Dengan kedudukannya itu, hukum berada pada persimpangan antara dunia nilai (ide) dan kenyataan sehari-hari (realitas sosial). faktor budaya hukum memegang peran penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penegakan hukum. Budaya hukum berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan sistem hukum dengan perilaku masyarakat. Tingkat kepatuhan seseorang terhadap hukum, atau sebaliknya ketidakpatuhan, sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai, keyakinan, serta pandangan yang hidup di dalam masyarakat.

Hukum tidak pernah berdiri dalam ruang kosong, melainkan selalu berada dalam suatu lingkungan yang mempengaruhinya dan sekaligus dipengaruhi. Hukum lahir dari interaksi berbagai elemen seperti politik, ekonomi, sosial, budaya, nilai-nilai, dan agama. Karena itu, ekosistem hukum sangat bergantung pada faktor-faktor yang berada di luar dirinya. Dengan kata lain, hukum bukanlah entitas yang berdiri paling tinggi dan tidak dapat disentuh; keberadaannya justru dibentuk dan ditentukan oleh kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan berbagai faktor lain di sekitarnya.¹⁵²

Hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat saat ini telah disentuh dan diatur oleh norma hukum. Semakin luasnya keterlibatan hukum dalam

¹⁵² Moh. Busryo Muqoddas et al, 1992, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 104.

aktivitas sosial membuat isu mengenai efektivitas penerapan hukum menjadi sangat penting, karena hukum dituntut mampu berfungsi sebagai lembaga yang benar-benar bekerja dalam praktik kehidupan masyarakat. Bagi negara yang sedang berkembang, keberadaan hukum selalu dikaitkan dengan upaya meningkatkan kualitas hidup masyarakat menuju kondisi yang lebih baik. Oleh sebab itu, peran hukum semakin krusial dalam mencapai tujuan pembangunan tersebut.

Fungsi hukum tidak lagi cukup dipahami hanya sebagai alat pengendalian sosial, melainkan juga harus berperan mendorong masyarakat agar mampu menyesuaikan diri dengan pola perilaku dan mekanisme baru yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan bersama.¹⁵³ Untuk memastikan masyarakat dapat bertindak selaras dengan ketentuan hukum, diperlukan adanya kesadaran hukum, karena faktor inilah yang menjadi penghubung antara aturan hukum dan perilaku nyata masyarakat di lapangan. Namun demikian, terdapat sejumlah kelemahan dalam kultur hukum kita, salah satunya adalah masih kuatnya pengaruh pemikiran positivistik yang mendominasi sistem hukum maupun sistem penegakan hukum secara keseluruhan.

Penertiban tanah telantar bukan dimaksudkan untuk mengabaikan aspek hukum maupun prinsip keadilan, melainkan berupaya menggunakan tindakan pemaksaan seminimal mungkin agar masyarakat tetap mematuhi ketentuan yang berlaku. Dalam proses penegakan hukum, termasuk dalam

¹⁵³ Tuti Haryanti, 2014. Hukum dan Masyarakat, *Tahkim: Jurnal Hukum dan Syariah* Vol. X, No. 2, hlm. 160–168.

penerapan aturan mengenai tanah telantar, nilai keadilan tetap menjadi landasan utama. Keadilan menuntut adanya kejujuran serta perlakuan yang setara bagi setiap individu tanpa diskriminasi. Karena itu, aparat pelaksana diwajibkan bersikap adil dan tidak membedakan pihak mana pun. Penertiban tanah telantar pada hakikatnya diarahkan untuk memastikan penegakan hukum berjalan dengan benar dan untuk mewujudkan prinsip keadilan bagi seluruh pihak.

Pada dasarnya, hak atas tanah yang dimiliki seseorang berasal dari pemberian hak yang bersumber dari tanah negara. Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewenangan untuk menetapkan peruntukan, pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah tersebut melalui berbagai regulasi. Kebijakan ini bertujuan memastikan bahwa hak atas tanah digunakan demi kesejahteraan masyarakat luas dan untuk mendukung agenda pembangunan nasional.

Permasalahan terkait penggunaan dan pemanfaatan tanah yang pada dasarnya memiliki fungsi sosial masih sering ditemui dalam praktik. Banyak pemegang hak, khususnya pemilik tanah pertanian berupa sawah, dengan sengaja membiarkan tanahnya tidak diolah. Situasi ini semakin diperburuk ketika terdapat proyek pembangunan pemerintah, seperti pembangunan jalan tol, yang mengakibatkan sistem pengairan di area tersebut terganggu atau bahkan hilang. Akibatnya, lahan menjadi kering dan tidak dapat dimanfaatkan sesuai peruntukannya sebagai tanah pertanian.

Ketentuan mengenai pengaturan tanah sebenarnya telah diatur dalam berbagai regulasi, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 yang kemudian diperbarui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Meskipun telah ada berbagai aturan tersebut, masih terdapat kekurangan, misalnya objek tanah terlantar yang diatur belum mencakup seluruh kategori tanah dan adanya jenis tanah tertentu yang dikecualikan dari penertiban. Selain itu, ketentuan mengenai sanksi yang dijatuhkan tanpa adanya mekanisme pemberian ganti rugi bagi pemegang hak juga menimbulkan kritik serta menambah kompleksitas persoalan dalam penegakan regulasi tanah terlantar.

Berdasarkan kajian dan analisis yang telah diuraikan, pada dasarnya pengaturan mengenai penertiban tanah terlantar harus selaras dengan prinsip-prinsip yang ditegaskan dalam konstitusi Indonesia, khususnya UUD NRI 1945 beserta peraturan perundang-undangan yang menjadi turunannya. Namun demikian, ketentuan mengenai tanah terlantar sebagaimana diatur dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 justru dinilai tidak sepenuhnya sejalan dengan nilai-nilai budaya hukum bangsa Indonesia yang tercermin secara eksplisit maupun implisit dalam UUD NRI 1945. Pengaturan tersebut dipandang mengandung unsur diskriminatif dan belum memberikan kepastian hukum yang memadai. Hal ini bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD

NRI 1945 yang menegaskan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Frasa “setiap orang” dalam ketentuan tersebut tentu mencakup para pemegang hak atas tanah, sehingga kebijakan penertiban tanah telantar seharusnya tidak mengabaikan hak konstitusional.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan di BPN Kabupaten Semarang, terlihat bahwa persoalan budaya hukum menjadi salah satu kendala muncul dalam praktik penegakan hukum tanah terlantar. Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H., selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah, menjelaskan bahwa banyak pemegang hak tidak memahami kewajiban sosial atas tanah yang dimilikinya. Beliau menyampaikan bahwa:¹⁵⁴

“Sebagian masyarakat menganggap tanah itu cukup dimiliki saja. Mereka tidak sadar bahwa ada kewajiban untuk memanfaatkan tanah. Ketika kita beri peringatan, banyak yang justru kaget dan merasa tidak pernah salah. Tingkat kesadaran hukum masyarakat masih rendah, terutama terkait kewajiban memelihara serta memanfaatkan tanah sesuai fungsi sosialnya.”

Sementara itu, Bapak Fuguh dari Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang menegaskan bahwa rendahnya budaya hukum sering kali terlihat dari ketidaktertiban pemilik tanah dalam memenuhi kewajiban administrasi. Dalam wawancaranya, beliau menyatakan:¹⁵⁵

“Banyak pemilik tanah tidak mau lapor perkembangan pemanfaatan tanah. Padahal laporan itu penting sebagai bukti kalau tanahnya memang dipakai. Kalau mereka tidak lapor, kami jadi tidak punya

¹⁵⁴ Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹⁵⁵ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Fuguh, pejabat pada Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

dasar untuk menilai. Masyarakat belum melihat kewajiban administratif sebagai bagian dari tanggung jawab hukum mereka.”

Ibu Annisa dari bagian PPAT juga menambahkan bahwa:¹⁵⁶

“Di lapangan sering terjadi pemilik tanah menolak saat diberi tahu adanya evaluasi. Mereka merasa tanah itu ‘hak pribadi sepenuhnya’. Jadi ketika kita jelaskan bahwa tanah bisa ditetapkan telantar, mereka sulit menerima. Adanya ketidaksinkronan antara nilai-nilai hukum nasional tentang fungsi sosial tanah dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.”

Berdasarkan perspektif administrasi dan pelayanan, Bapak Diaz selaku Subbagian Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang mengungkapkan bahwa:¹⁵⁷

“Alamat sering tidak sesuai atau pemilik tanah tidak bisa dihubungi. Kadang ketika kita umumkan di desa atau di website pun mereka tetap tidak merespon. Itu membuat tahapan penertiban tidak berjalan. tingkat partisipasi masyarakat dalam proses hukum masih rendah.”

Di sisi lain, Bapak Wahyu selaku Seksi Peralihan dan Pembebanan menyatakan bahwa:¹⁵⁸

“Ada pemilik tanah yang sengaja membiarkan tanah kosong bertahun-tahun karena menunggu harga tanah naik. Mereka anggap itu strategi bisnis, padahal dari *kacamata* hukum, tanah yang tidak dimanfaatkan bisa masuk kategori telantar.”

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa budaya hukum masyarakat dan aparat memiliki peran besar dalam menghambat efektivitas penegakan hukum terkait pengelolaan tanah telantar.

¹⁵⁶ Wawancara yang dilakukan dengan Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹⁵⁷ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Diaz selaku Subbag Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

¹⁵⁸ Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Wahyu, selaku Seksi Peralihan dan Pembebanan Hak BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Nilai, pola pikir, kebiasaan, serta pemahaman masyarakat tentang hak dan kewajiban atas tanah seringkali tidak sejalan dengan ketentuan hukum positif.

Berdasarkan analisis wawancara tersebut, kendala budaya hukum dalam pelaksanaan regulasi tanah telantar dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Rendahnya Kesadaran Hukum Pemegang Hak atas Tanah

Salah satu kendala utama dalam budaya hukum adalah rendahnya kesadaran masyarakat tentang kewajiban sosial dalam pemanfaatan tanah. Banyak pemegang hak memandang tanah sebagai aset pasif, bukan sebagai sumber daya yang memiliki fungsi sosial sebagaimana prinsip agraria nasional. Kesadaran untuk melaporkan kemajuan pemanfaatan tanah, melakukan pemeliharaan, atau mengikuti prosedur pelaporan berkala masih sangat minim. Konsekuensinya, meskipun tanah secara faktual tidak digunakan, pemegang hak sering tidak menyadari bahwa mereka dapat dikenakan sanksi penetapan sebagai tanah telantar. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat masih memahami hak atas tanah sebagai hak absolut, bukan hak yang dibatasi oleh kewajiban sosial.

2. Pola pikir bahwa tanah adalah aset absolut, bukan aset yang memiliki fungsi sosial.

Dalam struktur sosial masyarakat Indonesia, kepemilikan tanah seringkali dipandang sebagai simbol status dan warisan keluarga. Hal ini mendorong munculnya pola pikir patrimonial, yaitu keyakinan bahwa tanah adalah “hak penuh” pemilik tanpa campur tangan negara. Akibatnya, ketika pemerintah melalui BPN melakukan evaluasi atau

memberikan peringatan, sebagian pemegang hak menganggapnya sebagai bentuk “perampasan” bukan penegakan kewajiban. Budaya hukum seperti ini menghambat efektivitas regulasi penertiban tanah telantar, karena masyarakat tidak menempatkan negara sebagai pihak yang memiliki kewenangan mengatur pengelolaan sumber daya agraria.

3. Normalisasi Perilaku Menelantarkan Tanah

Fenomena lain yang muncul adalah adanya “normalisasi sosial” terhadap perilaku penelantaran tanah. Banyak pemilik tanah percaya bahwa membiarkan tanah tidak dikelola bukan merupakan pelanggaran hukum, selama tidak ada konflik atau sengketa. Pada banyak kasus, lahan dibiarkan kosong bertahun-tahun karena pemilik menunggu kenaikan harga tanah agar dapat memperoleh keuntungan besar saat dijual di kemudian hari. Budaya hukum seperti ini tidak sejalan dengan prinsip fungsi sosial tanah, sehingga memperkuat praktik spekulasi yang justru menambah jumlah tanah telantar.

4. Ketidakpercayaan terhadap Lembaga Pertanahan

Budaya hukum juga dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga penegak hukum. Dalam konteks pertanahan, masih terdapat persepsi negatif masyarakat terhadap birokrasi pertanahan yang dianggap lamban, berbelit-belit, dan rawan praktik tidak profesional. Ketidakpercayaan masyarakat akan mendorong sikap pasif atau bahkan resistensi terhadap aturan pertanahan, termasuk ketentuan penertiban tanah telantar. Masyarakat yang tidak percaya pada

sistem cenderung menghindari dari pelaporan, tidak merespons peringatan BPN, dan tidak bersedia mengikuti prosedur.

5. Rendahnya Peran Tokoh Masyarakat dan Pemerintah Daerah

Budaya hukum tidak hanya dibentuk oleh masyarakat umum, tetapi juga dipengaruhi oleh peran tokoh masyarakat, aparat desa, dan pemerintah daerah. Dalam konteks tanah telantar, keterlibatan tokoh lokal sering kali rendah. Banyak aparat desa tidak memberikan informasi yang akurat mengenai keberadaan pemilik tanah atau kondisi fisik lahan. Ketidaktifan pemerintah daerah dalam mengawasi pemanfaatan tanah juga menunjukkan lemahnya budaya hukum di tingkat lokal.

6. Penolakan terhadap Sanksi Tanpa Ganti Rugi

Ketentuan dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 menyebutkan bahwa tanah yang ditetapkan sebagai tanah telantar dapat dicabut haknya tanpa adanya ganti rugi. Secara hukum aturan ini memang diperbolehkan, namun pada tingkat budaya masyarakat, penghapusan hak tanpa kompensasi sering dianggap tidak adil. Banyak pemilik tanah merasa bahwa mereka telah membayar pajak, biaya perolehan hak, dan kewajiban administratif lainnya, sehingga ketika haknya dihapus tanpa imbalan apa pun, mereka merasa dirugikan. Perbedaan cara pandang antara aturan hukum dengan rasa keadilan masyarakat inilah yang kemudian menimbulkan berbagai bentuk penolakan, seperti keberatan administratif, penghindaran proses, atau bahkan munculnya sengketa. Dengan demikian, kendala budaya hukum terjadi karena nilai yang

dianut masyarakat tidak sepenuhnya sejalan dengan ketentuan formal yang berlaku.

7. Minimnya Edukasi Publik Mengenai Fungsi Sosial Tanah

Hingga saat ini belum ada program edukasi berskala luas terkait kewajiban pemegang hak atas tanah. Sebagian besar masyarakat hanya mengetahui bahwa mereka memiliki sertifikat, tetapi tidak memahami kewajiban pemanfaatan dan pemeliharaan. Kurangnya edukasi ini membuat masyarakat tidak menyadari bahwa ketidakaktifan dalam mengelola tanah dapat menyebabkan hilangnya hak, sehingga memicu konflik pada saat aturan ditegakkan.

Tabel 4.1
Kendala-Kendala yang Dihadapi dalam Pelaksanaan Penegakan Hukum Regulasi Pengelolaan Tanah Terlantar di Indonesia

No	Aspek Kendala	Keterangan
1	Substansi hukum	Substansi pengaturan penertiban tanah telantar dalam PP No. 20 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN No. 20 Tahun 2021 masih mengandung berbagai kelemahan normatif, antara lain penghapusan hak atas tanah telantar dan penegasan sebagai tanah negara dilakukan tanpa pengaturan khusus mengenai kompensasi/ganti rugi kepada pemegang hak ini melanggar nilai keadilan Pancasila. Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021 masih memiliki kelemahan berupa objek penertiban tanah telantar terbatas pada tanah hak milik, HGB, HGU, hak pakai, HPL, dan tanah yang diperoleh berdasarkan DPAT. Hal ini juga dijelaskan pada Pasal 8 yang berpotensi bernilai diskriminasi dimana mengecualikan dua kategori dari objek tanah telantar, yaitu HPL masyarakat hukum adat dan HPL yang menjadi aset Bank Tanah. Jelas PP No. 20 Tahun 2021, terdapat asas hukum yang dilanggar yaitu asas keadilan membuat hukum menjadi lemah.
2	Struktur hukum	Pelaksana hukum, kewenangan lembaga penegak hukum dalam melakukan pengelolaan tanah telantar berdasarkan penegak hukum yaitu kantor Badan Pertanahan mengalami beberapa kendala yaitu keterbatasan sumber daya aparatur BPN, rumitnya birokrasi dan kurang efektifnya koordinasi

No	Aspek Kendala	Keterangan
		<p>antara berbagai instansi yang terlibat yang menyebabkan sidang Panitia C, verifikasi lapangan, dan pengumpulan data sering tertunda, lemahnya sistem pengawasan dan monitoring akibat keterbatasan anggaran, teknologi, dan sumber daya sehingga banyak tanah telantar tidak segera teridentifikasi, rendahnya profesionalitas dan integritas sebagian aparat yang membuka peluang intervensi dan konflik kepentingan, serta ketidakefisienan administratif berupa arsip yang tidak lengkap, data yang tidak mutakhir, serta kesulitan menghubungi pemegang hak, yang semuanya menghambat kepastian dan efektivitas penegakan hukum.</p>
3	Budaya hukum	<p>Budaya hukum masyarakat dan aparat belum sepenuhnya mendukung penertiban tanah telantar. Kesadaran hukum pemegang hak atas fungsi sosial tanah masih rendah; tanah sering dipandang sebagai hak absolut dan objek spekulasi sehingga perilaku menelantarkan tanah dianggap wajar; tingkat kepatuhan terhadap kewajiban administratif (pelaporan berkala, pemeliharaan, dan pemanfaatan sesuai peruntukan) rendah; terdapat ketidakpercayaan terhadap lembaga pertanahan yang dianggap lamban dan berbelit-belit; peran tokoh masyarakat dan pemerintah daerah dalam membangun kepatuhan hukum masih minim; terdapat penolakan terhadap sanksi penghapusan hak tanpa ganti rugi karena dipandang tidak adil; serta belum adanya edukasi publik yang memadai mengenai fungsi sosial tanah dan konsekuensi hukum dari penelantaran, sehingga nilai-nilai yang hidup di masyarakat tidak sejalan dengan ketentuan hukum positif.</p>

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI PENGELOLAAN TANAH TERLANTAR OLEH NEGARA BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Perbandingan Hukum dalam Regulasi Pengelolaan Tanah Telantar di Beberapa Negara

1. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Malaysia

Malaysia yang menganut sistem hukum *common law* mengatur persoalan tanah terlantar disebut sebagai tanah terbiar melalui sejumlah regulasi pertanahan. Di Semenanjung Malaysia (wilayah barat), pengaturan utamanya tercantum dalam Kanun Tanah Negara (KTN) 1958 Nomor 56, yang ketentuan-ketentuannya telah beberapa kali direvisi hingga tahun 1992. Adapun untuk wilayah Malaysia timur, negara bagian Sabah menggunakan Land Ordinance 1962, sementara Sarawak menggunakan Land Code 1958 sebagai dasar hukum pertanahan masing-masing.

Menteri Pertanian dan Industri Asas Tani Malaysia, Datuk Seri Salahuddin Ayub, menjelaskan bahwa pada tahun 2020, di wilayah Semenanjung (di luar Sabah dan Sarawak) tercatat sekitar 103.563 hektare tanah terbiar telah diambil alih pengelolaannya oleh pemerintah. Pengambilalihan ini dilakukan bukan untuk memindahkan hak kepemilikan, melainkan untuk mengelola dan mengoptimalkan pemanfaatan lahan melalui berbagai proyek pertanian. Kebijakan tersebut

bertujuan memperkuat ketahanan pangan nasional dan menekan ketergantungan terhadap impor bahan pangan.

Di Malaysia, pengelolaan tanah terbiar termasuk tanah tidak aktif dan warisan yang tidak diurus ditangani melalui kombinasi kebijakan administrasi dan regulasi tanah yang lebih luas. Menurut sebuah artikel, tanah dianggap “terbiar” apabila tidak dikembangkan selama tiga tahun berturut-turut.¹⁵⁹ Pemerintah melalui instansi berkaitan melakukan pemetaan lahan terbiar menggunakan citra satelit dan data geospasial untuk mengidentifikasi luas dan lokasi lahan yang tidak dikelola.¹⁶⁰ Selain itu, upaya pemerintah mencakup pemberian bantuan modal, infrastruktur dan input pertanian kepada pemilik tanah agar mereka memperaktifkan kembali lahan mereka.¹⁶¹

Sementara itu, terkait mekanisme ganti rugi untuk pemegang hak atas tanah yang diambil alih atau dipergunakan kembali akibat status terbiar, situasinya cenderung berbeda. Untuk pengambilalihan hak tanah secara formal oleh negara misalnya melalui pengambilalihan wajib (*compulsory acquisition*) diatur oleh *Land Acquisition Act* 1960, terdapat kewajiban memberikan kompensasi yang wajar bagi pemilik hak.¹⁶² Namun, untuk skema khusus tanah terbiar (yang pemiliknya mungkin tidak aktif atau tidak teridentifikasi) belum banyak regulasi yang secara

¹⁵⁹ Jaiya Abu, 2022, Tanah Pusaka Terbiar di Malaysia: Faktor dan Cadangan Penyelesaiannya, *Institut Sumber Tenaga (INSTUN)*, Malaysia, hlm. 131,

¹⁶⁰ Mustadza bin Shukora, et al. 2022. Pengenalpastian Tanah Terbiar Menggunakan ‘Temporal Image Satellite’. *Artikel Doa.Sme*, hlm. 1.

¹⁶¹ Norhidayah Md Yunus., et al. 2022. Kaedah Pelaksanaan Cukai Tanah Terbiar Bagi Merencanakan Pembangunan Tanah Terbiar. *Jurnal Dunia Pengurusan*, Vol. 4, No. 1, hlm. 78.

¹⁶² Anuar Alias & Md Nasir Daud. 2006. Payment Of Adequate Compensation For Land Acquisition In Malaysia, *Pacific Rim Property Research Journal*, Vol 12, No 3, hlm. 328.

eksplisit menyebut sistem ganti rugi bagi pemegang hak yang tidak aktif tersebut. Artinya, meskipun ada kerangka kompensasi untuk pengambilalihan normal, dalam praktik tanah terbiar pengaturan kompensasi jelas-nya masih lemah atau belum mendapatkan perhatian khusus.

2. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Arab

Undang-Undang Pertanahan Arab Saudi Tahun 2001 (*Land Law* 2001) disambut secara positif dan memperoleh perhatian luas, terutama dalam upaya penyebaran serta sosialisasinya kepada publik. Regulasi tersebut menetapkan bahwa batas maksimum kepemilikan tanah yang dapat diberikan adalah 10.000 hektar. Namun demikian, ketentuan dalam undang-undang ini pada praktiknya tidak banyak dimanfaatkan untuk melindungi warga negara yang tanahnya dilanggar oleh aktivitas perusahaan atau kelompok berkepentingan yang berpengaruh. Kantor Pertanahan bertugas mengumpulkan informasi mengenai seluruh konsesi yang telah diberikan serta menilai sejauh mana pemegang konsesi mematuhi *Land Law* 2001 beserta syarat-syarat kontraktualnya.

Pembatalan konsesi dapat dilakukan apabila terdapat pelanggaran terhadap persyaratan Hukum Pertanahan maupun peraturan turunannya. Di Mozambik, meskipun Hukum Tanah telah disetujui dan dipublikasikan, dalam praktiknya masih ditemukan kasus pemberian konsesi tanpa pembayaran sewa, yang secara jelas bertentangan dengan Pasal 51 Undang-Undang Pertanahan.

Dalam properti terlantar, beberapa kasus menunjukkan bahwa ahli waris mengambil alih kepemilikan tanah, namun pada banyak kasus lainnya, negara justru mengambil alih properti yang dikategorikan sebagai “terbengkalai”. Tindakan pengambilalihan tersebut, terutama ketika terjadi dalam situasi perpindahan paksa, dapat menjadi dasar adanya *constructive notice* mengenai ilegalitas transaksi atas properti yang ditinggalkan, sehingga dapat menghalangi terbentuknya kepentingan kepemilikan yang sah (*bona fide property interest*). Oleh karena itu, negara-negara perlu menerapkan langkah-langkah khusus untuk mencegah perusakan tanah yang sedang disengketakan atau yang ditinggalkan. Selain itu, pemilik yang kehilangan atau meninggalkan tanahnya akibat pemukiman ilegal juga semestinya memperoleh kompensasi yang layak.

Di Arab Saudi, pengelolaan tanah yang tidak dikembangkan atau “tertinggal” (*idle/white land*) diatur melalui regulasi seperti *Implementing Regulations of the Law of White Land Tax* yang menetapkan bahwa tanah dalam batas kota yang layak untuk dikembangkan tetapi tidak digunakan bisa dikenai biaya tahunan hingga 10 % dari nilai tanahnya.¹⁶³ Pemerintah juga menetapkan kriteria pengenaan seperti luas minimum kepemilikan (misalnya 5.000 m² atau lebih dalam satu kota) serta syarat bahwa tanah tersebut berada di dalam batas pengembangan perkotaan.¹⁶⁴ Selain itu, regulasi seperti *Law of Allotment of Uncultivated Land*

¹⁶³ <https://www.argaam.com/en/article/article/detail/id/1838229> diakses pada 6 November 2025.

¹⁶⁴ *Ibid.*,

mengatur bahwa tanah tak dikembangkan di luar kawasan perkotaan (*uncultivated land*) dapat dialokasikan kembali kepada pihak yang mampu mengelolanya dalam jangka waktu tertentu, dan jika pemegang sebelumnya tidak memenuhi kewajiban, haknya dapat dicabut.¹⁶⁵ Lewat mekanisme-mekanisme ini, negara berusaha mendorong pemanfaatan kembali lahan kosong, menekan spekulasi dan alih-fungsi yang tidak produktif, serta memastikan bahwa tanah tidak hanya menjadi aset pasif tetapi digunakan untuk pembangunan dan kepentingan publik.¹⁶⁶

3. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Belanda

Belanda merupakan negara yang berada di kawasan Eropa Barat, bersebelahan dengan Laut Utara dan terletak di antara Belgia serta Jerman. Negara ini berada pada wilayah delta dan muara tiga sungai besar Eropa, yaitu Rhine, Meuse, dan Scheldt. Wilayah daratannya mencakup 33.883 km² dan wilayah perairannya 7.643 km². Secara geografis, Belanda berada pada koordinat 52,30 LU dan 5,45 BT. Kondisi alamnya didominasi oleh dataran rendah pesisir serta lahan hasil reklamasi (dikenal sebagai polder), dengan sedikit daerah berbukit di bagian tenggara. Titik terendah negara ini adalah -7 meter (*Zuidplaspolder*) dan titik tertingginya mencapai +322 meter (*Valserberg*). Sekitar 8% wilayahnya berupa kawasan perkotaan, 58% lahan pertanian, 7% kawasan hutan, 3% cagar alam, dan sisanya

¹⁶⁵ <https://saudipedia.com/en/article/3352/government-and-politics/systems/law-of-allotment-of-uncultivated-land> diakses pada 6 November 2025.

¹⁶⁶ <https://arena.me/2025/05/18/saudi-arabia-doubles-down-on-idle-land-with-10-tax> diakses pada 6 November 2025.

merupakan beragam penggunaan lahan lainnya. Terdapat sekitar 6,6 juta bangunan di seluruh negeri.

Jumlah penduduk Belanda mencapai 16,6 juta jiwa (per 22 Februari 2010). Produk Domestik Bruto (PDB) negara ini sebesar 652 miliar Euro (perkiraan tahun 2009) dengan tingkat pertumbuhan -4,3% pada tahun yang sama. Komposisi PDB terdiri atas sektor pertanian 1,9%, industri 24,4%, dan jasa 73,7%.

Belanda menganut sistem monarki konstitusional dan demokrasi parlementer, dengan pemilihan umum yang dilaksanakan setiap empat tahun. Pemerintahan dibentuk oleh Ratu dan Dewan Menteri. Ratu memiliki hak prerogatif dan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban, sementara para menteri bertanggung jawab atas kebijakan negara. Ratu bertindak sebagai kepala negara dari Kerajaan Belanda, termasuk wilayah-wilayah seberang laut. Wilayah luar negeri memiliki status khusus dengan gubernur dan parlemen lokal yang bertanggung jawab kepada Menteri Urusan Dalam Negeri dan Luar Negeri, sehingga struktur kerajaan dapat dianggap menyerupai federasi.

Perdana Menteri berperan sebagai pimpinan kabinet dan dianggap sebagai primus inter pares. Pemerintah dapat diawasi oleh Parlemen kapan saja. Parlemen terdiri atas dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (Kamar Kedua) dan Senat (Kamar Pertama). Kamar Kedua merupakan lembaga yang memegang porsi terbesar kekuasaan politik. Sementara itu, Kamar Pertama memiliki wewenang yang lebih terbatas;

tugas utamanya adalah memberikan penilaian akhir atau second opinion terhadap rancangan undang-undang sebelum disahkan. Anggota Kamar Kedua dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum untuk masa jabatan empat tahun. Adapun anggota Kamar Pertama dipilih secara tidak langsung oleh 12 dewan provinsi, juga untuk masa jabatan empat tahun.

Dalam hukum terkait hak atas tanah, Belanda tidak mengenal pemisahan antara kepemilikan tanah negara dan kepemilikan tanah publik sebagai kategori tersendiri. Konstitusi tahun 1815 secara implisit mengakui keberadaan hak milik pribadi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 14.

- (1) Pengambilalihan hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum dan dengan jaminan terlebih dahulu atas: kompensasi penuh, sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh atau sesuai dengan Undang-undang Parlemen.
- (2) Jaminan kompensasi penuh sebelumnya tidak diperlukan jika dalam keadaan darurat pengambilalihan segera diminta.
- (3) Dalam hal-hal yang ditetapkan oleh atau berdasarkan Undang-Undang Parlemen ada hak untuk: ganti rugi penuh atau sebagian jika untuk kepentingan umum pihak berwenang yang berwenang menghancurkan properti atau membuatnya tidak dapat digunakan atau membatasi pelaksanaan hak pemilik untuk itu. Peran negara dalam memiliki atau mengendalikan hak pembangunan atas tanah pribadi.

Berdasarkan Undang-Undang Perencanaan Kota dan Negara (tahun 1965 yang kemudian diperbarui pada 2008), pemerintah tidak memiliki hak untuk membangun di atas tanah milik pribadi. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memberikan hak kepada pemilik tanah untuk mengelola dan memanfaatkannya. Namun, sesuai dengan Pasal 1 Buku 5 KUHPerdata (1992) yang menyebutkan bahwa “hak milik

merupakan hak paling lengkap yang dapat dimiliki seseorang atas suatu benda”, pemerintah tetap memiliki kewenangan untuk mengatur penggunaan tanah demi kepentingan umum. Melalui penetapan rencana tata ruang dan regulasi penggunaan lahan, pemerintah berwenang menentukan peruntukan tanah serta menetapkan aturan penggunaannya. Ketentuan tersebut bersifat mengikat berupa larangan, artinya pemilik tanah dapat diwajibkan untuk “tidak melakukan” suatu tindakan tertentu, tetapi tidak dapat dipaksa untuk “melakukan” suatu tindakan.

Apabila pemerintah menghendaki penerapan peruntukan lahan tertentu, maka tanah tersebut perlu dibebaskan, dan jika diperlukan dapat dilakukan melalui pengambilalihan paksa (ekspropriasi). Pasal 20 Buku 5 KUHPerdara 1992 menjelaskan bahwa hak milik atas tanah mencakup permukaan tanah, lapisan bawah tanah dan air tanah, seluruh bangunan serta konstruksi yang melekat tetap pada tanah, termasuk tanaman dan pepohonan, kecuali jika undang-undang menentukan sebaliknya.

4. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Amerika

Amerika Serikat yang menganut *common law* mengatur tanah publik melalui *Federal Land Policy and Management Act (FLPMA)* tahun 1976, yang merupakan undang-undang federal mengenai kebijakan dan pengelolaan tanah negara. Pelaksana teknisnya berada di bawah *Bureau of Land Management (BLM)*. Melalui FLPMA, BLM diberi mandat untuk mengatur tanah publik dan kawasan permukiman dengan mengedepankan asas *multiple use* dan *sustained yield*, yaitu

keseimbangan pemanfaatan beragam dan keberlanjutan hasil. Meskipun kondisi geografis, lingkungan, dan kebutuhan sosial terus berubah, BLM tetap berpegang pada amanat tersebut.

Pada masa kolonial, hampir tidak ada peraturan yang membatasi penggunaan tanah. Tanah yang terbengkalai atau tidak digunakan pun tidak dikenai sanksi karena ketersediaannya dianggap sangat berlimpah. Namun, ketika terjadi pergeseran dari masyarakat agraris ke masyarakat perkotaan, muncul kebutuhan untuk mengatur tanah publik, terutama oleh pemerintah kota yang harus mengendalikan perkembangan industri, perdagangan, dan permukiman di wilayahnya. Peraturan zonasi pertama lahir di New York City tahun 1916, dan pada dekade 1930-an sebagian besar negara bagian telah memiliki undang-undang zonasi. Pada 1970-an, isu lingkungan dan pelestarian sejarah mendorong munculnya regulasi tambahan yang lebih ketat.

Saat ini, pengelolaan pertumbuhan dan perkembangan wilayah dilakukan oleh pemerintah federal, negara bagian, dan lokal melalui berbagai undang-undang. Namun, dalam praktiknya, pengembang swasta dan pemilik individu memegang peran besar dalam kontrol atas tanah. Sengketa tanah biasanya masuk ke pengadilan melalui tiga keadaan:

- a. gugatan antar-tetangga,
- b. gugatan pejabat publik atas nama kepentingan umum,
- c. gugatan antara pihak yang berbagi kepemilikan sebidang tanah.

Dalam kasus-kasus tersebut, putusan pengadilan serta penegakan aturan penggunaan tanah bersifat privat kerap memperkuat regulasi publik dan menghasilkan tingkat pengendalian yang bahkan tidak dapat dicapai hanya melalui aturan zonasi formal. Dalam 50 tahun terakhir, dua undang-undang federal yang sangat memengaruhi pembatasan penggunaan tanah adalah *National Historic Preservation Act of 1966* (16 U.S.C. 461 et seq.) dan *National Environmental Policy Act of 1969* (NEPA) (42 U.S.C. 4321 et seq.).

Istilah *state law* (hukum negara bagian) mencakup seluruh ketentuan hukum yang sah dan berlaku pada suatu yurisdiksi pada waktu tertentu baik yang berasal dari undang-undang maupun dari putusan pengadilan. Hukum negara terus berubah seiring dengan diberlakukannya aturan baru dan digantikannya aturan lama. Konsep “hukum negara” identik dengan prinsip *due process of law*. Konstitusi Amerika Serikat menjamin bahwa tidak seorang pun dapat dirampas hak hidup, kebebasan, atau propertinya tanpa melalui proses hukum yang semestinya. Akar konsep ini dapat ditelusuri hingga Magna Carta, khususnya klausula yang menyatakan bahwa seorang “*Freeman*” tidak boleh dirampas hak miliknya tanpa penilaian hukum yang sah oleh para sejawatnya atau berdasarkan hukum negara. Dalam sistem administrasi federal, *Land Law Examiner* bertugas menilai dan memutuskan hak serta klaim terkait penggunaan tanah dan sumber daya publik. Mereka memeriksa permohonan untuk penggunaan tanah publik, sewa mineral,

serta klaim penambangan. Ketelitian mereka memastikan bahwa hak yang diberikan sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku.

Dalam sistem *common law* yang dianut Amerika Serikat, pengelolaan tanah terlantar tidak hanya bertumpu pada FLPMA 1976 dan kewenangan *Bureau of Land Management* (BLM) atas tanah federal, tetapi juga berkembang melalui berbagai instrumen kebijakan di tingkat negara bagian dan pemerintah lokal. FLPMA sendiri menegaskan mandat *multiple use* dan *sustained yield* atas tanah publik, sehingga tanah negara yang tidak dimanfaatkan didorong untuk tetap dikelola secara seimbang antara pemanfaatan ekonomi dan perlindungan lingkungan bagi generasi sekarang dan mendatang.¹⁶⁷

Di luar tanah federal, persoalan tanah terlantar di kota-kota Amerika berupa lahan kosong, bangunan terbengkalai, dan properti sitaan banyak direspons melalui pembentukan lembaga *land bank*. *Land bank* adalah entitas publik atau komunitas yang diberi tugas khusus untuk mengakuisisi, mengelola, memelihara, dan memanfaatkan kembali properti yang kosong, terlantar, atau disita (*vacant, abandoned, and foreclosed properties*) agar dapat dikembalikan menjadi aset produktif bagi masyarakat.¹⁶⁸ Literatur kebijakan dan perencanaan wilayah menunjukkan bahwa sejak awal 2000-an, banyak kota dan county di

¹⁶⁷ Nate Ela, 2023. Property and the Problem of Disuse, *Washington University Law Review*, Vol. 100, No. 4, hlm. 1004

¹⁶⁸ David E. Mischiu, 2019. Banking on Land: A Critical Review of Land Banking in the United States, Thesis M.U.P., University of Illinois at Urbana-Champaign.

Amerika mengadopsi *land banking* sebagai mekanisme utama untuk mengelola dan mendisposisikan real estat publik yang terlantar, sekaligus sebagai instrumen stabilisasi lingkungan permukiman di kota-kota yang mengalami penurunan penduduk dan basis ekonomi.¹⁶⁹

Secara hukum, *land bank* biasanya dibentuk berdasarkan undang-undang enabling di tingkat negara bagian atau peraturan lokal yang memberikan kewenangan khusus, antara lain: mengambil alih properti yang menunggak pajak atau hasil *tax foreclosure*, membersihkan status hukum (*title clearing*), menggabungkan beberapa bidang tanah yang tersebar menjadi satu kesatuan untuk tujuan pengembangan, dan kemudian melepas kembali tanah tersebut kepada pengembang swasta, LSM, atau pemilik baru yang dianggap mampu mengelola secara bertanggung jawab.¹⁷⁰ Di bawah skema federal seperti *Neighborhood Stabilization Program (NSP)*, pemerintah pusat bahkan menyediakan dana untuk membantu *land bank* mengakuisisi, memelihara, merestorasi, atau merobohkan properti kosong, dengan batas waktu tertentu untuk memastikan properti tersebut benar-benar dimanfaatkan kembali.

Dari sisi teori hukum properti, perkembangan ini sejalan dengan diskursus akademik tentang “*disuse*” (ketidakgunaan) dan bagaimana hukum seharusnya merespons sumber daya yang dibiarkan menganggur.

Nate Ela, melalui artikel *Property and the Problem of Disuse* dalam

¹⁶⁹ Frank S. Alexander, *Land Banks and Land Banking*, 2nd ed., Center for Community Progress, 2015.

¹⁷⁰ Frank S. Alexander, “Neighborhood Stabilization & Land Banking,” *Communities & Banking*, Federal Reserve Bank of Boston, Summer 2009, hlm. 36.

Washington University Law Review, menunjukkan bagaimana para pembaharu kota (urban reformers) di Chicago mengembangkan praktik yang ia sebut “*use fix*”, yaitu serangkaian praktik kelembagaan yang secara aktif memetakan lahan idle, mencocokkan lahan tersebut dengan pengguna potensial, menegaskan kepentingan sosial dalam penggunaan, serta membangun norma sosial untuk tidak membiarkan tanah menganggur.¹⁷¹ Pendekatan ini tampak dalam program pertanian kota (*urban agriculture*), taman komunitas, dan inisiatif pemanfaatan sementara atas lahan kosong sebagai ruang hijau, yang pada praktiknya melengkapi dan kadang mendorong perubahan kerangka hukum formal mengenai penggunaan tanah terlantar.

Land bank menunjukkan bahwa sebagian besar properti terlantar yang masuk ke land bank terjadi melalui proses penyitaan pajak, bukan eminent domain, sehingga tidak menimbulkan kewajiban kompensasi dari pemerintah.¹⁷² Meskipun demikian, bila pemerintah secara sengaja mengambil tanah yang masih legal dimiliki pemilik tanpa dasar ketidakpatuhan (misalnya untuk proyek lingkungan atau ruang publik), maka ganti rugi tetap diwajibkan. Dengan demikian, di Amerika Serikat, pemilik tanah terlantar hanya menerima ganti rugi apabila pengambilalihan dilakukan sebagai tindakan eminent domain, bukan

¹⁷¹ Nate Ela, *Op.Cit.*,

¹⁷² *NSP Land Banking Toolkit Overview of Land Bank Decisions and Tools*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Neighborhood Stabilization Program, 2015, <https://files.hudexchange.info/resources/documents/LandBankOverview.pdf>

karena status lahan yang dianggap terbengkalai atau akibat pelanggaran kewajiban hukum pemilik.

5. Pengelolaan Tanah Telantar di Negara Jepang

Jepang menganut sistem hukum **civil law** yang berakar pada tradisi hukum Eropa Kontinental. Pada tahun 2020, Pemerintah Jepang menetapkan regulasi baru di sektor pertanahan melalui Undang-Undang Survei Tanah Nasional (*Japan's National Land Survey Act*). Aturan ini dibuat untuk memperjelas proposal mengenai perluasan pilihan pemanfaatan lahan yang terlantar, tertinggal, atau tidak diketahui pemiliknya di seluruh Jepang. Tujuan utama kebijakan ini adalah menyediakan lahan bagi fasilitas penanggulangan bencana serta pembangunan sumber energi terbarukan.

Saat ini, berdasarkan regulasi yang berlaku, tanah dengan pemilik yang tidak dapat ditelusuri dapat dimanfaatkan sementara untuk ruang terbuka hijau, rumah sakit, dan fasilitas umum lainnya. Dalam kondisi tersebut, gubernur prefektur diberi kewenangan untuk memberikan hak penggunaan sementara kepada pihak ketiga. Namun, proses ini membutuhkan pemberitahuan publik selama enam bulan dan melalui sejumlah prosedur serta investigasi sebelum dapat dilaksanakan. Hingga kini, belum ada lahan yang benar-benar dimanfaatkan melalui skema tersebut.

Melalui revisi undang-undang tentang tindakan khusus bagi tanah dengan pemilik tidak dikenal, jenis penggunaan lahan yang

diperbolehkan akan diperluas, termasuk untuk pembangunan gudang penyimpanan kebutuhan bencana serta fasilitas energi terbarukan berskala kecil seperti panel surya dan baterai penyimpanan energi. Masa penggunaan lahan juga dapat diperpanjang dari batas maksimal sebelumnya 10 tahun menjadi hingga 20 tahun. Perubahan ini diharapkan dapat memberikan waktu lebih panjang untuk mengembalikan investasi pada fasilitas energi terbarukan.

Fenomena tanah terlantar atau tanah yang pemiliknya tidak dapat diidentifikasi meningkat tajam di Jepang. Salah satu penyebab utamanya adalah tidak adanya kewajiban untuk memperbarui sertifikat hak milik setelah proses pewarisan (kewajiban ini akan segera diberlakukan). Pada tahun 2016, jumlah tanah terlantar mencapai 4,1 juta hektare secara nasional, melebihi luas wilayah Kyushu. Diproyeksikan pada tahun 2040, luas tersebut dapat membengkak hingga lebih dari 7,2 juta hektare, atau sekitar 2,5 kali luas Hawaii.

Negara Jepang telah mulai mengembangkan instrumen kebijakan untuk menghadapi meningkatnya luasnya lahan terlantar atau pemilik tidak dikenal (*unclaimed/unknown ownership land*) misalnya melalui pemberian hak penggunaan sementara bagi tanah yang pemiliknya tidak dapat ditelusuri.¹⁷³ Lebih lanjut, regulasi menitik-beratkan pada konsolidasi catatan kepemilikan, serta insentif atau persyaratan untuk

¹⁷³ <https://www.tokyofoundation.org/research/detail.php?id=582> diakses pada 10 November 2025.

pendaftaran warisan yang tertunda sebagai bagian dari upaya mengurangi jumlah lahan terlantar.¹⁷⁴

Dalam artikel “*Abandoned Farmland Problems, Absentee Landowner Issues and the Measures*”, misalnya, penulis menyoroti bahwa peningkatan lahan terlantar banyak dipicu oleh kurangnya kewajiban pendaftaran hak waris (*inheritance registration*) sehingga kepemilikan tidak diperbarui dan menyebabkan “*missing landowners*”. Pengelolaan juga dilakukan melalui lembaga-antara seperti “*farmland intermediary management institutions (FIMIs)*” atau “*farmland banks*” yang memfasilitasi pemindahan hak guna dan konsolidasi lahan, khususnya di sektor pertanian, agar lahan yang tak dikelola dapat dimanfaatkan kembali.¹⁷⁵

Di sisi lain, untuk tanah yang diambil alih secara permanen oleh negara untuk kepentingan umum, Jepang menerapkan prinsip kompensasi yang adil (*just compensation*) sebagaimana diatur dalam *Land Expropriation Act* dan pedoman kabinet terkait. Dalam praktiknya, kompensasi harus mencerminkan nilai pasar wajar dari tanah yang diambil sehingga pemegang hak tidak dirugikan secara finansial. Dengan demikian, jika skema penggunaan tanah terlantar dikembangkan lebih lanjut hingga melibatkan pengalihan hak atau pembatasan hak tanah,

¹⁷⁴ Mitsuyoshi Andō. 2023. Abandoned Farmland Problems, Absentee Landowner Issues and the Measures. *EIS (Environmental Information Science)*, Vol 52 No 4, hlm. 36-41.

¹⁷⁵ Xiaoxi Gao., et al. 2023. Pathways influencing bearers and abandoned farmlands through farmland intermediate management institutions: using prefectural data in Japan. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, Volume 7, hlm. 1272.

maka mekanisme kompensasi harus diantisipasi agar hak pemegang hak terlindungi sebagaimana standar nasional Jepang.¹⁷⁶

Istilah perbandingan hukum dalam literatur memiliki beragam rumusan dan penekanan. Dalam praktik, kajian ini kerap disebut dengan beberapa istilah, antara lain:¹⁷⁷

1. Perbandingan Hukum (*Comparative Law*),
2. Hukum Perbandingan (*Law Compared*, dalam bahasa Prancis: *Droit Comparé*),
3. Perbandingan Sistem Hukum (*Comparative Legal System*),
4. Perbandingan Tradisi Hukum (*Comparative Law*), dan
5. Perbandingan Ilmu Hukum (*Comparative Legal Science*).

Secara umum, perbandingan hukum dapat dipahami sebagai pengetahuan sekaligus metode untuk mempelajari hukum dengan cara melihat lebih dari satu sistem hukum. Kajian dilakukan terhadap kaidah atau norma hukum, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta pandangan para ahli yang berkompeten dalam berbagai sistem hukum, untuk menemukan persamaan dan perbedaannya. Dari temuan tersebut kemudian disusun konsep dan kesimpulan tertentu, serta ditelusuri faktor-faktor historis, sosiologis, analitis, dan normatif yang melatarbelakangi munculnya persamaan maupun perbedaan tersebut.¹⁷⁸

¹⁷⁶ S. Kohyama. 2023. Taking/Compensations or Regulations? Balancing Landscape Conservation and the Development of Renewable Energy Facilities in Japan. *Land*, 12(1), hlm. 51.

¹⁷⁷ Munir Fuady, 2007, *Perbandingan Ilmu Hukum*, Cet. Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 1.

¹⁷⁸ *Ibid.*,

Ada pula yang mendefinisikan perbandingan hukum sebagai kegiatan membandingkan semangat, model, atau institusi hukum dari berbagai sistem hukum yang berbeda, guna mencari solusi atas persoalan hukum serupa yang muncul di berbagai yurisdiksi.¹⁷⁹ Dalam pelaksanaannya, perbandingan hukum menghadapi sejumlah kendala pokok, antara lain:

1. Perbedaan bahasa,
2. Perbedaan klasifikasi atau penggolongan bidang hukum,
3. Perbedaan antara sistem hukum tertulis dan tidak tertulis, serta
4. Kecenderungan sikap apriori yang menganggap sistem hukum sendiri sebagai yang paling unggul.

Ditinjau dari strukturnya, perbandingan hukum dapat dipahami melalui dua pendekatan:

1. Perbandingan hukum sebagai metode, dan
2. Perbandingan hukum sebagai ilmu.

Sebagai metode, perbandingan hukum dipandang sebagai cara untuk mengkaji hukum secara menyeluruh dengan menelaah sistem, kaidah, pranata, dan sejarah hukum di lebih dari satu negara atau lebih dari satu sistem hukum, termasuk jika beberapa sistem tersebut sama-sama berlaku dalam satu negara.

Adapun sebagai ilmu, perbandingan hukum merupakan kajian yang disusun secara sistematis dan analitis, dengan metode serta ruang lingkup yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam mengkaji sistem,

¹⁷⁹ Konrad Zweigert, dan Hein Kotz, 1977, *An Introduction to Comparative Law*. Volume 1, North Holland Publishing company, Amesterdam, Belanda Amesterdam, Belanda, hlm. 4

kaidah, pranata, dan sejarah hukum dari berbagai negara atau berbagai sistem hukum yang berlaku berdampingan.

Menurut Sunaryati Hartono, perbandingan hukum pada dasarnya adalah suatu metode penyelidikan, bukan cabang ilmu hukum tersendiri, sebagaimana sering disalahpahami.¹⁸⁰ Namun demikian, penerapan perbandingan hukum sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan tampak nyata, misalnya dalam bidang hukum antar golongan, hukum perdata internasional, maupun hukum adat Indonesia.

Berikut ini disajikan ringkasan perbandingan pengaturan dan pengelolaan tanah telantar di beberapa negara sebagai hasil analisis perbandingan hukum.

Tabel 4.1
Perbandingan Pengelolaan Tanah Telantar di Beberapa Negara

No	Negara	Dasar Hukum	Konsep Tanah Telantar	Pengelolaan / Tindakan Pemerintah
1	Malaysia	Kanun Tanah Negara 1958 No. 56; Land Ordinance 1962 (Sabah); Land Code 1958 (Sarawak)	Tanah disebut <i>Tanah Terbiar</i> bila tidak dimanfaatkan selama ≥ 3 tahun	Pemerintah mengambil alih pengelolaan (bukan hak milik) untuk proyek pertanian; pemetaan lahan via satelit; pemberian bantuan pertanian; kompensasi hanya berlaku jika terjadi <i>compulsory acquisition</i> , namun skema tanah terbiar belum memiliki aturan kompensasi yang kuat
2	Arab Saudi	Land Law 2001; White Land Tax	Tanah disebut <i>Terbengkalai/Idle/White Land</i>	Negara dapat mengambil alih tanah terbengkalai;

¹⁸⁰ Sunaryati Hartono, 1982, *Capita Selecta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 1.

No	Negara	Dasar Hukum	Konsep Tanah Telantar	Pengelolaan / Tindakan Pemerintah
		Regulations; Law of Allotment of Uncultivated Land		menerapkan pajak tanah menganggur hingga 10%/tahun; tanah tak dikembangkan dapat dicabut haknya; pemilik harus diberi kompensasi layak jika tanah diambil dalam konteks pemukiman ilegal atau pengambilalihan paksa
3	Belanda	Buku 5 KUHPerdota 1992; Undang-Undang Perencanaan Kota & Negara 1965/2008	Tanah telantar tidak dikategorikan khusus; prinsipnya negara dapat mengatur peruntukan lahan	Negara tidak dapat membangun di tanah pribadi; namun dapat mengatur penggunaan lahan melalui zoning; pengambilalihan hanya untuk kepentingan umum dengan kompensasi penuh (atau segera untuk keadaan darurat)
4	Amerika Serikat	Federal Land Policy and Management Act (FLPMA) 1976; NEPA 1969; NHPA 1966; hukum negara bagian	Tanah telantar biasanya berupa tanah publik yang idle atau properti kota yang kosong/ditinggalkan	Pengelolaan oleh BLM sesuai asas multiple use; pembentukan land bank untuk mengelola tanah kosong/foreclosure; kompensasi hanya diperlukan bila tanah diambil melalui <i>eminent domain</i> , bukan karena status terlantar
5	Jepang	Undang-Undang Survei Tanah Nasional 2020; regulasi tanah	Tanah telantar disebut tanah tertinggal atau tanah berpemilik tidak diketahui	Gubernur dapat memberi hak penggunaan sementara (hingga 20 tahun); fokus pada identifikasi pemilik, konsolidasi

No	Negara	Dasar Hukum	Konsep Tanah Telantar	Pengelolaan / Tindakan Pemerintah
		dengan pemilik tidak dikenal		data, dan FIMIs/farmland banks; bila tanah diambil permanen untuk kepentingan umum, diberlakukan just compensation sesuai nilai pasar

Berdasarkan kelima negara tersebut menunjukkan bahwa tanah telantar tidak dibiarkan tanpa intervensi negara, tetapi instrumennya beragam: Malaysia cenderung memakai pola pengelolaan kembali lewat proyek pertanian tanpa langsung menghapus hak; Arab Saudi menggunakan kombinasi pajak tanah menganggur dan pencabutan hak atas tanah yang tidak dikembangkan; Belanda menekankan pengaturan tata ruang (zoning) dan hanya melakukan pengambilalihan dengan kompensasi penuh untuk kepentingan umum; Amerika Serikat mengembangkan land bank dan berbagai skema kebijakan lokal untuk mengaktifkan kembali properti kosong; sedangkan Jepang fokus pada pemakaian sementara, konsolidasi data kepemilikan, dan lembaga perantara (*farmland bank/FIMI*) untuk menghidupkan lahan yang pemiliknya tidak jelas. Pola besarnya adalah mendorong pemanfaatan kembali tanah dengan instrumen administrasi, fiskal, dan kelembagaan, bukan semata-mata sanksi pencabutan hak.

Dibandingkan dengan Indonesia, perbedaannya cukup menonjol. Indonesia melalui UUPA dan peraturan tentang penertiban/pemanfaatan tanah telantar pada dasarnya menempatkan tanah telantar sebagai objek pencabutan hak: apabila pemegang hak tidak mengusahakan tanah sesuai sifat dan tujuan

pemberian hak, setelah melalui peringatan dan pemeriksaan, haknya dapat dibatalkan dan tanah ditetapkan sebagai tanah negara untuk reforma agraria atau kepentingan umum. Namun, dari sisi nilai keadilan, pengaturan ini masih menyisakan persoalan, terutama karena adanya potensi diskriminasi dalam Pasal 7 dan Pasal 8 PP No. 20 Tahun 2021 yang membedakan perlakuan terhadap subjek atau objek tertentu, sehingga tidak sepenuhnya sejalan dengan asas non-diskriminasi dan keadilan sosial dalam hukum agraria. Dengan demikian, jika negara-negara lain bergerak ke arah aktivasi dan rekayasa kelembagaan agar tanah telantar kembali produktif, Indonesia masih perlu membenahi aspek keadilan regulatifnya agar penertiban tanah telantar tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga adil bagi seluruh pemegang hak.

B. Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Tanah Telantar yang Bernilai Keadilan Pancasila

1. Regulasi Nilai Pengelolaan Tanah Telantar sesuai Perspektif Keadilan Pancasila

Dalam filsafat aksiologis (filsafat nilai), nilai (value) dipahami sebagai suatu bentuk keberhargaan atau kebaikan. Sementara itu, menilai berarti melakukan pertimbangan yang kemudian dilanjutkan dengan tindakan manusia untuk mengaitkan suatu hal dengan hal lainnya. Oleh karena itu, sebelum mengambil tindakan atau keputusan, proses penilaian memerlukan perenungan serta pemahaman yang mendalam. Penilaian

tidak boleh didasarkan pada rasa suka atau tidak suka, apalagi dilakukan secara terburu-buru tanpa pemikiran matang. Suatu keputusan dikatakan baik apabila membawa manfaat dan kebaikan bagi kehidupan masyarakat.¹⁸¹

Perlu dipahami bahwa dalam melakukan penilaian, manusia tidak dapat melepaskan diri dari unsur-unsur yang melekat pada dirinya, yaitu unsur jasmani, cipta, rasa, karsa, dan kepercayaan. Nilai juga dapat dimaknai sebagai sifat atau kualitas yang selalu dijadikan dasar, alasan, atau motivasi dalam bersikap dan bertindak, baik yang didasarkan pada keadaan yang utuh (objektif).

Rekonstruksi nilai (value) berarti proses membangun kembali, menciptakan ulang, atau mengorganisasikan kembali suatu nilai. Rekonstruksi merupakan upaya menafsirkan data psikoanalitis sedemikian rupa untuk menjelaskan perkembangan yang telah terjadi beserta makna yang dikandungnya. Masyarakat Indonesia perlu melakukan rekonstruksi terhadap nilai-nilai dasar Pancasila ketuhanan, kemanusiaan, Persatuan, kerakyatan dan keadilan, karena Pancasila sebagai falsafah bangsa dan pandangan hidup.¹⁸²

Dalam rangka mewujudkan kehidupan manusia yang baik, terdapat empat nilai fundamental yang menjadi dasar dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, yaitu keadilan, kebenaran, hukum, dan moral. Indonesia memiliki Pancasila sebagai dasar falsafah negara. Sejak

¹⁸¹ Darji Darmodiharjo, 1995, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta, hlm. 234.

¹⁸² Teguh Prasetyo, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusamedia, Bandung, hlm. 156.

tahun 2003, melalui Tap MPR No. 1/MPR/2003, ditetapkan sebanyak 45 butir pedoman pengamalan Pancasila yang dikelompokkan sesuai dengan masing-masing sila. Pada sila kedua, yaitu “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”, terkandung makna mengenai keselarasan antara sifat, keadaan, dan hakikat negara dengan hakikat manusia yang bersifat monopluralis. Ungkapan “kemanusiaan yang adil dan beradab” mempertegas dua aspek, yakni adil dan beradab. Dalam kaitannya dengan prinsip kemanusiaan, keadilan di sini mencakup keadilan terhadap diri sendiri, sesama manusia, dan terhadap Tuhan.¹⁸³

Beradab berarti terwujudnya seluruh unsur hakikat manusia sebagai pribadi yang memiliki martabat setinggi-tingginya. Indonesia menempatkan nilai *kemanusiaan yang adil dan beradab* sebagai dasar filosofis, yang berarti bahwa dalam setiap aspek penyelenggaraan negara harus diwujudkan nilai-nilai kemanusiaan (*human values*). Negara berkewajiban mengakui serta menerapkan penghormatan terhadap martabat manusia (*human dignity*), hak-hak asasi manusia (*human rights*), dan kebebasan manusia (*human freedom*).¹⁸⁴

Konsekuensi dari nilai-nilai tersebut adalah bahwa negara harus mengimplementasikan dan mengembangkan nilai kemanusiaan dalam hubungan internasional, termasuk dengan meratifikasi berbagai kovenan internasional mengenai hak asasi manusia, seperti *International Covenant on Civil and Political Rights* atau Kovenan Internasional

¹⁸³ Jujun S. Suriasumantri, 1995, *Filsafat Ilmu Pengantar Populer*, PSH, Jakarta, hlm. 54

¹⁸⁴ Mas Soebagio, 1992, *Dasar-dasar Filsafat Suatu Pengantar ke Filsafat Hukum*, Akademika Pressindo, Jakarta, hlm. 40.

tentang Hak Sipil dan Politik.¹⁸⁵ Nilai keadilan yang telah disebutkan sebelumnya dapat menciptakan ketertiban sosial, karena ketertiban sosial menggambarkan keadaan yang teratur di antara anggota masyarakat dalam suatu negara. Ketertiban sosial bukan berarti tidak ada konflik atau pelanggaran hukum, melainkan bahwa setiap perselisihan dan tindak pidana diselesaikan berdasarkan hukum yang berlaku dan berlandaskan Pancasila. Dengan demikian, nilai keadilan menurut Pancasila memberi kita ukuran bahwa hukum yang tidak mencerminkan keadilan bukanlah hukum. Sebab, keadilan merupakan inti dari hakikat hukum, dan hukum yang berlaku di Indonesia harus selaras dengan Pancasila.¹⁸⁶

Sila Kelima Pancasila, yaitu “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, menegaskan bahwa hukum dan keadilan tidak dapat dipisahkan satu sama lain; keduanya harus dipahami dan dijalankan sebagai suatu kesatuan. Apabila hukum terlepas dari keadilan, maka hukum akan kehilangan orientasinya. Keadilan sosial merupakan bentuk keadilan distributif, yang sering disebut sebagai keadilan umum. Hal ini sejalan dengan pandangan ahli ekonomi Jerman, H. Pesch, yang membagi keadilan ke dalam empat jenis: legal, komutatif, distributif, dan sosial.¹⁸⁷

Esensi dari sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mencerminkan cita-cita kemanusiaan yang memenuhi makna keadilan.

¹⁸⁵ Mahadi, 1991. *Falsafah Hukum, Suatu Pengantar*, Alumni, Bandung, hlm. 82.

¹⁸⁶ I Dewa Gede Atmadja, 2013, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, Setara Press, Malang, hlm.71.

¹⁸⁷ *Ibid*

Ini berarti bahwa segala sesuatu yang menjadi kewajiban harus dipenuhi. Nilai tersebut merupakan makna terdalam dari sila keadilan sosial, bersifat universal, tetap, dan tidak berubah. Keadilan sosial memiliki berbagai rincian yang dapat dijabarkan lebih lanjut dalam kehidupan masyarakat maupun negara. Dengan demikian, sila ini menjadi dasar sosial bagi terwujudnya keadilan, yang mencakup unsur keadilan sosial maupun kewajiban sosial. dalam penerapannya, keadilan sosial mencakup beberapa kondisi berikut:

- a. Lingkup keadilan sosial mencakup kehidupan bersama dalam kemanusiaan, baik dalam konteks masyarakat, bangsa, dan negara, maupun dalam ruang lingkup kehidupan nasional dan internasional.
- b. Pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan keadilan sosial adalah masyarakat, bangsa, dan negara terhadap setiap warganya; demikian pula warga negara berkewajiban mewujudkan keadilan sosial dalam kehidupan nasional.
- c. Setiap individu memiliki berbagai kepentingan dan kebutuhan yang tidak selalu dapat dipenuhi sendiri karena berada di luar batas kemampuannya. Oleh sebab itu, pemenuhan kepentingan dan kebutuhan tersebut hanya bisa dicapai melalui kerja sama dengan sesama manusia.
- d. Demi kepentingan bersama, segala kepentingan dan kebutuhan harus dipenuhi berdasarkan prinsip keadilan sosial. Hal ini juga mencakup kepentingan dan kebutuhan hidup, termasuk hubungan manusia

dengan diri sendiri maupun dengan Tuhan sebagai kekuatan tertinggi.

Berdasarkan pemahaman mengenai keadilan sosial, dapat disimpulkan bahwa dalam kehidupan bersama harus terwujud keadilan sosial, karena hanya melalui kondisi tersebut kebutuhan dan kepentingan setiap individu dalam masyarakat, bangsa, dan negara dapat saling dipenuhi. Pada dasarnya, keadilan sosial merupakan bagian dari kodrat manusia yang memiliki kebutuhan hidup yang bersifat mutlak, sehingga hal inilah yang menjadi landasan utama munculnya konsep keadilan sosial. Keadilan tersebut tertanam dalam hati nurani manusia sebagai sesuatu yang kodrati, dan keberadaannya merupakan konsekuensi dari sifat dasar manusia yang *monodualis* sebagai makhluk individu sekaligus makhluk sosial.

Pencapaian keadilan sosial membutuhkan dukungan berbagai perangkat yang bekerja secara terpadu; hal ini tidak dapat hanya diserahkan kepada hukum, tetapi memerlukan keterlibatan beragam aspek yang mampu mendorong terwujudnya keadilan. Dalam konteks Pancasila, keadilan sosial berlandaskan paradigma kemanusiaan, sebab keadilan menjadi ukuran dalam memperlakukan sesuatu di luar diri kita, yaitu manusia itu sendiri. Karena itu, standar keadilan tidak dapat dipisahkan dari makna yang kita berikan kepada manusia dan pemahaman tentang hakikat kemanusiaan. Beragam rumusan keadilan dalam setiap persoalan selalu berkaitan dengan konsep tentang manusia;

sebagian memandang bahwa hakikat manusia terletak pada kebebasan. Manusia memiliki dorongan untuk hidup merdeka, dan kebebasan merupakan nilai penting yang ingin selalu dipertahankan. Dengan demikian, keadilan dipahami sebagai kondisi yang memungkinkan kebebasan manusia berkembang secara layak. Dalam kerangka keadilan sosial, manusia ditempatkan sebagai pusat perhatian, sehingga seluruh kemampuan dan potensi manusia harus diarahkan untuk menjamin kepentingannya. Keadilan yang berorientasi pada manusia tidak hanya berhenti pada aspek yang terlihat, tetapi juga harus dapat dirasakan dan dihayati secara mendalam. Dengan demikian, keadilan sosial menjadi benteng terakhir bagi manusia ketika muncul keraguan mengenai makna keadilan itu sendiri.¹⁸⁸

Keadilan sosial memiliki karakter yang fleksibel dan mencerminkan pola pikir yang sangat pancasilais ketika dipahami secara tepat. Berbagai struktur di dalamnya harus mampu membentuk aturan yang tidak menghilangkan martabat serta nilai kemanusiaan seseorang. Karena itulah, keadilan sosial tidak mengambil konsep dari pemikiran bangsa lain, melainkan tetap berpegang pada dasar sosial dan budaya bangsa sendiri, yaitu Pancasila. Keadilan sosial yang berlandaskan kemanusiaan akan terwujud apabila bangsa ini menerapkan sistem hukum yang dilandasi tenggang rasa, toleransi, solidaritas, sikap humanis, rasa malu, dan kasih sayang. Nilai-nilai dasar yang ada dalam

¹⁸⁸ Faisal, 2015, *Ilmu Hukum, Sebuah Kajian Kritis, Filsafat, Keadilan*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 71

hukum Indonesia selama ini termasuk keamanan dan ketertiban dalam hukum pidana menjadi fondasi bagi pembentukan rasa kemanusiaan masyarakat Indonesia. Ketika kebebasan dipahami bukan sebagai kebebasan individualistis, tetapi sebagai kebebasan yang beradab, saat itulah Pancasila memberikan corak kemanusiaan yang tidak hanya menuntut keadilan, melainkan juga menjunjung tinggi keadaban.¹⁸⁹

Rekonstruksi nilai dipahami sebagai proses membangun, menciptakan, atau menata kembali suatu nilai (value). Dalam konteks ini, yang direkonstruksi adalah nilai itu sendiri. Azyumardi Azra berpendapat bahwa revitalisasi Pancasila sebagai pedoman ideologis bersama bagi negara-bangsa Indonesia merupakan langkah yang paling memungkinkan dan karenanya sangat bermanfaat bagi masa depan bangsa. Undang-undang sebagai produk legislasi nasional akan menjadi lebih baik apabila Pancasila dijadikan dasar pandangan hidup yang menjiwalkannya. Melalui revitalisasi nilai-nilai Pancasila, kualitas peraturan perundang-undangan dapat ditingkatkan, termasuk dengan menghapus bentuk diskriminasi sekecil apa pun. Yudi Latif menegaskan bahwa Pancasila telah memberikan fondasi kebudayaan berupa prinsip *Kemanusiaan yang Adil dan Beradab*, yang mencerminkan konsep humanisasi dalam Pancasila dan terbagi menjadi dua aspek utama: (1) kemanusiaan yang berkeadilan dan (2) kemanusiaan yang berkeadaban.

¹⁸⁹ Purnadi Purbacaraka, 1997, *Filsafat Hukum Dalam Tanya Jawab*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 1.

Sila Kelima, yaitu *Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia*, mengandung makna bahwa hukum yang bersifat progresif harus mampu mewujudkan rasa keadilan dalam masyarakat atau tetap berpegang pada prinsip keadilan. Setiap substansi dalam peraturan perundang-undangan harus selalu mempertimbangkan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, dan peraturan yang disusun di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila serta tunduk pada asas ketertiban dan kepastian hukum. Dengan demikian, setiap isi peraturan perundang-undangan wajib mampu menciptakan ketertiban di tengah masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Sila Kelima, *Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia*, mengandung arti bahwa hukum yang bersifat progresif harus mampu menghadirkan rasa keadilan di tengah masyarakat atau tetap berpegang pada prinsip keadilan. Setiap substansi dalam peraturan perundang-undangan wajib memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, dan peraturan yang dibentuk di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila serta harus tunduk pada asas ketertiban dan kepastian hukum. Karena itu, setiap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan harus dapat menciptakan ketertiban masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. Kedudukan Pancasila sebagai sumber hukum pidana Indonesia tampak melalui dua tolok ukur, yakni tujuan hukum pidana nasional dan nilai-nilai yang

harus diwujudkan dalam pengaturan hukum pidana nasional. Jika kita menelusuri sejarah pembentukan negara, akan terlihat adanya kesepakatan nasional bahwa UUD 1945 mewajibkan pemerintah dan seluruh penyelenggara negara untuk menjaga budi pekerti kemanusiaan yang luhur serta menjunjung tinggi cita-cita moral rakyat dan akhlak yang mulia.

Rekonstruksi nilai merupakan tahapan fundamental dalam pembaruan hukum, terutama pada bidang agraria yang memiliki dimensi filosofis dan sosial yang kuat. Nilai berfungsi sebagai basis legitimasi bagi pembentukan norma, sehingga setiap perubahan regulasi harus diawali dengan pemurnian dan penegasan nilai yang hendak diwujudkan. Dalam konteks pengelolaan tanah terlantar, rekonstruksi nilai diperlukan karena pengaturan yang berlaku, khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara tujuan keadilan yang dikehendaki oleh Pancasila dan implementasi normatif yang dijalankan negara. Ketidaksesuaian ini tampak pada perlakuan hukum yang tidak setara, ketiadaan mekanisme kompensasi, kelemahan keadilan prosedural, serta dominasi paradigma penertiban represif yang belum sejalan dengan cita keadilan sosial.

Dalam kerangka teori hukum pembangunan, pembaruan hukum bukan sekadar mengganti aturan tetapi menata kembali nilai yang mendasari aturan tersebut. Oleh karena itu, rekonstruksi nilai menjadi

syarat konseptual untuk memastikan bahwa pembaruan regulasi pada bagian berikutnya tidak semata menyempurnakan prosedur administratif, tetapi benar-benar mencerminkan nilai keadilan Pancasila sebagai sumber nilai hukum agraria nasional.

Keadilan dalam perspektif Pancasila memiliki karakter khas yang membedakannya dari teori keadilan liberal maupun utilitarian. Menurut Notonagoro, Pancasila memuat nilai moral objektif yang bersumber pada hakikat manusia sebagai makhluk monopluralis, sehingga keadilan tidak hanya dipahami sebagai relasi individual, tetapi juga relasi sosial dan relasi antara manusia dengan negara. Keadilan dalam Pancasila terstruktur dalam tiga lingkup utama: keadilan moral (relasi antarindividu), keadilan sosial (relasi individu–masyarakat–negara), dan keadilan legal (relasi warga negara dengan hukum). Kaelan menambahkan bahwa keadilan sosial adalah bentuk keadilan yang integratif dan menempatkan kepentingan bersama sebagai orientasi utama tanpa menghapus penghormatan terhadap hak individu.

Dalam bidang agraria, keadilan Pancasila termanifestasi dalam doktrin “fungsi sosial hak atas tanah”, yang merupakan asas konstitusional sebagaimana terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Fungsi sosial ini tidak hanya menuntut penggunaan tanah untuk kemaslahatan umum, tetapi juga mengharuskan negara menjalankan kewenangan penguasaannya secara adil, proporsional, dan tidak diskriminatif. Dengan demikian, teori keadilan Pancasila

memberikan dasar bagi rekonstruksi pengaturan tanah terlantar agar tidak mengedepankan pendekatan legalistik semata, tetapi menempatkan manusia sebagai subjek dan tujuan dalam tata kelola agraria.

Analisis terhadap PP Nomor 20 Tahun 2021 menunjukkan bahwa terdapat sejumlah persoalan nilai yang substansial.

- a. Ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 memperlihatkan inkonsistensi dan potensi diskriminasi. Pasal 7 menetapkan seluruh jenis hak sebagai objek penertiban, sebagaimana fungsi sosial hak atas tanah berlaku universal. Namun Pasal 8 memberikan pengecualian terhadap dua kategori Hak Pengelolaan, yaitu Hak Pengelolaan masyarakat hukum adat dan Hak Pengelolaan yang menjadi aset Bank Tanah. Secara normatif, perlakuan berbeda tersebut tidak disertai argumentasi nilai yang memadai. Hal ini berpotensi melanggar prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) yang merupakan bagian integral dari keadilan Pancasila.
- b. Tidak terdapat mekanisme kompensasi atau bentuk perlindungan lain bagi pemegang hak yang tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar. Padahal pemegang hak telah memenuhi kewajiban finansial berupa pajak, retribusi, dan kewajiban administratif lain. Penghapusan hak tanpa kompensasi minimal menimbulkan ketidakseimbangan posisi antara negara dan warga negara, sehingga bertentangan dengan prinsip keadilan korektif dan keadilan legal.

- c. Pengaturan mengenai indikator “penelantaran” masih bersifat umum sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Rumusan “tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara” belum dilengkapi parameter objektif yang dapat diverifikasi. Akibatnya, penetapan tanah telantar berpotensi bergantung pada interpretasi aparat, yang dapat menimbulkan ketidaksetaraan perlakuan terhadap pemegang hak yang berada dalam kondisi faktual yang sama.
- d. Mekanisme penertiban lebih menonjolkan pendekatan represif melalui evaluasi, peringatan, dan penghapusan hak. Model tersebut belum sepenuhnya sejalan dengan fungsi negara sebagai fasilitator pemanfaatan tanah, sehingga nilai kemanusiaan dan kebersamaan dalam Pancasila belum terartikulasikan dalam praktik regulatif.

Dengan demikian, diperlukan reconstruksi nilai agar pengaturan pengelolaan tanah terlantar selaras dengan prinsip keadilan Pancasila dan tidak menimbulkan ketidakadilan baru dalam implementasinya. Reconstruksi Regulasi pengelolaan tanah telantar dalam proses penegakan hukum berbasis nilai keadilan Pancasila selain selaraskan dengan nilai agama, nilai ketuhanan, nilai keadilan dan nilai kemanusiaan yang terdapat falsafah Negara Indonesia, reconstruksi nilai ini dilihat juga dari perspektif, misalnya:

a. Nilai Keadilan Substantif

Keadilan substantif menuntut agar tujuan pengelolaan tanah terlantar diarahkan untuk menciptakan kemanfaatan bagi masyarakat secara luas dan mengurangi ketimpangan penguasaan tanah. Penghapusan hak atas tanah harus dilandasi pertimbangan objektif serta memperhatikan kondisi pemegang hak, termasuk hambatan faktual yang mengakibatkan tanah tidak dapat dimanfaatkan.

b. Nilai Keadilan Prosedural

Keadilan prosedural mewajibkan negara menyediakan proses yang transparan, akuntabel, dan memberikan kesempatan yang seimbang bagi pemegang hak untuk menyampaikan keberatan atau memperbaiki pemanfaatan tanah sebelum dikenakan sanksi. Proses penetapan tanah terlantar harus didasarkan pada data faktual yang lengkap dan dapat diverifikasi.

c. Nilai Kemanusiaan dan Non Diskriminasi

Nilai ini mengharuskan negara memperlakukan seluruh pemegang hak secara setara tanpa pengistimewaan yang tidak berdasar. Pengecualian terhadap objek penertiban hanya dapat diberikan jika memiliki dasar konstitusional dan alasan keadilan yang objektif. Perlakuan berbeda yang tidak proporsional bertentangan dengan nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.

d. Nilai Fungsi Sosial Hak atas Tanah

Nilai ini menegaskan bahwa setiap hak atas tanah melekat kewajiban untuk memanfaatkan tanah secara optimal. Namun pada saat yang sama, fungsi sosial harus dioperasionalkan secara adil sehingga tidak dapat digunakan sebagai legitimasi untuk mengambil alih tanah secara sewenang-wenang tanpa memperhatikan kondisi konkret pemegang hak.

e. Nilai Kemasyarakatan dan Kebersamaan

Nilai ini menuntut agar setiap kebijakan penertiban tanah terlantar melibatkan partisipasi masyarakat, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan lain. Mekanisme penertiban harus memperhatikan kepentingan komunal, termasuk kebutuhan ruang hidup masyarakat.

f. Nilai Persamaan di Hadapan Hukum

Nilai ini mengharuskan penerapan pengaturan tanah terlantar dilakukan secara konsisten tanpa membeda-bedakan subjek hukum. Ketentuan yang menimbulkan perlakuan berbeda perlu ditinjau kembali agar selaras dengan prinsip equality before the law yang dijamin konstitusi.

Berdasarkan rumusan nilai tersebut, model rekonstruksi nilai pengelolaan tanah terlantar perlu diarahkan untuk menyeimbangkan fungsi pengawasan negara dengan perlindungan terhadap hak individu. Negara tetap memiliki kewenangan menertibkan tanah terlantar untuk

memastikan dipenuhi fungsi sosial, namun pelaksanaannya harus didasari prinsip proporsionalitas dan memperhatikan keadilan substantif serta prosedural. Model nilai yang direkonstruksi perlu mengubah orientasi kebijakan dari pendekatan represif menuju pendekatan fasilitatif, yaitu memberikan kesempatan pemanfaatan kembali tanah melalui bimbingan teknis, skema kerjasama, atau mekanisme pemberdayaan pemegang hak. Pada saat yang sama, negara harus memastikan bahwa setiap tindakan penertiban dilakukan dengan parameter yang objektif, transparan, dan dapat diuji secara hukum.

Rekonstruksi nilai ini juga menghendaki adanya kesetaraan perlakuan terhadap seluruh subjek hukum, sehingga pengecualian terhadap subjek atau objek tertentu harus diletakkan dalam kerangka keadilan konstitusional yang dapat dibenarkan. Dalam konteks ini, negara harus menata ulang pengaturan agar tidak menciptakan diskriminasi antara pemegang hak yang berada dalam kondisi faktual yang sama. Dengan model nilai tersebut, penertiban tanah terlantar menjadi lebih berorientasi pada pemulihan fungsi sosial tanah dan pemerataan akses tanah, bukan semata pada penghapusan hak atas tanah.

Rekonstruksi nilai memiliki implikasi langsung terhadap substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum agraria. Pada tingkat substansi, nilai keadilan Pancasila menuntut peninjauan ulang terhadap norma yang berpotensi diskriminatif dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Pada tingkat struktur, rekonstruksi nilai

mensyaratkan penguatan kapasitas lembaga pertanahan dalam melakukan verifikasi faktual, administrasi data, dan pengawasan pemanfaatan tanah. Sedangkan pada budaya hukum, rekonstruksi nilai mendorong transformasi paradigma masyarakat agar memandang tanah bukan sekadar aset spekulatif, tetapi sebagai sumber daya yang memiliki fungsi sosial yang harus diwujudkan.

Rekonstruksi nilai merupakan dasar filosofis dan normatif bagi pembentukan regulasi baru mengenai pengelolaan tanah terlantar. Nilai-nilai keadilan substantif, keadilan prosedural, non-diskriminasi, kemanusiaan, dan fungsi sosial hak atas tanah harus menjadi orientasi dalam perumusan norma berikutnya. Dengan demikian, pembaruan regulasi tidak hanya memperbaiki prosedur administratif, tetapi juga memastikan bahwa hukum agraria nasional mencerminkan keadilan Pancasila secara komprehensif dan berkelanjutan.

2. Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Tanah Terlantar

Rekonstruksi regulasi merupakan tahapan lanjutan setelah dilakukan rekonstruksi nilai. Nilai-nilai yang telah dirumuskan sebelumnya menjadi landasan filosofis dan normatif bagi pembentukan norma baru. Dalam konteks pengelolaan tanah terlantar, rekonstruksi regulasi diarahkan untuk memperbaiki ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yang secara normatif telah menyediakan mekanisme penertiban tetapi masih menyisakan sejumlah

persoalan keadilan, baik dari aspek substantif, prosedural, maupun kelembagaan. Oleh karena itu, rekonstruksi regulasi diperlukan agar penyelenggaraan penertiban tanah terlantar lebih mencerminkan keadilan Pancasila, terutama dalam hal non-diskriminasi, perlindungan hak-hak warga negara, serta proporsionalitas kewenangan negara dalam bidang agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021, khususnya Pasal 7 dan Pasal 8, perlu mendapat perhatian utama dalam rekonstruksi regulasi karena ketentuan tersebut mengatur objek penertiban tanah terlantar. Pasal 7 menetapkan bahwa seluruh jenis tanah hak, termasuk Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, serta tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, merupakan objek penertiban apabila ditelantarkan. Ketentuan ini secara prinsip selaras dengan doktrin fungsi sosial tanah yang mengikat semua jenis hak atas tanah. Namun, Pasal 8 secara eksplisit memberikan pengecualian terhadap dua kategori Hak Pengelolaan, yaitu Hak Pengelolaan masyarakat hukum adat dan Hak Pengelolaan yang menjadi aset Bank Tanah. Pengecualian ini menimbulkan inkonsistensi normatif dan tidak memiliki landasan nilai yang memadai, serta berpotensi menyebabkan perlakuan berbeda terhadap subjek yang berada dalam kondisi faktual yang sama.

Dari perspektif teori keadilan Pancasila, pengecualian yang tidak didasarkan pada pertimbangan objektif dan konstitusional merupakan

bentuk penyimpangan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum. Nilai keadilan dalam sila kedua dan sila kelima Pancasila menuntut agar negara menjalankan kewenangan penguasaannya atas tanah secara adil dan tidak diskriminatif. Dengan demikian, Pasal 8 PP Nomor 20 Tahun 2021 perlu direkonstruksi agar pengecualian terhadap objek penertiban hanya diberikan berdasarkan alasan yang benar-benar relevan dengan tujuan sosial, seperti perlindungan tanah ulayat masyarakat hukum adat dalam kerangka hak asal-usul, bukan dalam konteks pembenaran penelantaran tanah.

Ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 yang membedakan subjek dan objek penertiban juga berpotensi menimbulkan konflik horizontal maupun vertikal di masyarakat. Pemegang HPL dari masyarakat hukum adat atau aset Bank Tanah dapat secara normatif membiarkan tanah tidak dimanfaatkan tanpa risiko penertiban, sedangkan pemegang Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan yang berada dalam situasi faktual serupa dikenai risiko penghapusan hak. Perlakuan berbeda ini bertentangan dengan asas proportionality dan reasonableness yang menjadi bagian dari prinsip keadilan legal. Selain itu, diskriminasi normatif semacam ini berpotensi memperbesar beban konflik pertanahan, sementara lembaga pertanahan sendiri masih menghadapi banyak persoalan administratif, seperti tumpang tindih peta bidang, masalah PTSL, dan ketidakteraturan konversi hak lama.

Pengalaman dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Pertanahan Tahun 2019 menunjukkan bahwa resistensi publik terhadap regulasi agraria sangat besar apabila ketentuan yang dirumuskan tidak memperhatikan dimensi keadilan substantif. Salah satu ketentuan dalam RUU tersebut, yaitu Pasal 10 ayat (4), mengatur kewajiban pemegang hak untuk tidak menelantarkan tanah dan tidak menutup akses masyarakat terhadap bagian tertentu dari bidang tanah. Secara normatif ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat fungsi sosial tanah. Namun dalam praktik, banyak tanah yang tidak dapat dimanfaatkan karena aksesnya tertutup akibat pembangunan jalan tol atau infrastruktur lain yang tidak diikuti dengan penyediaan akses alternatif. Kondisi demikian menyebabkan pemegang hak seolah-olah melanggar kewajiban hukum padahal tanah tersebut secara faktual tidak dapat dimanfaatkan, sehingga terdapat ketimpangan tanggung jawab antara masyarakat dan negara.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa rekonstruksi regulasi harus mempertimbangkan korelasi antara ketentuan tentang kewajiban pemilik tanah dengan tanggung jawab negara sebagai penyelenggara pembangunan. Keadilan Pancasila menghendaki bahwa setiap kebijakan pembangunan, termasuk pembangunan jalan tol, perumahan, dan infrastruktur publik lainnya, disusun melalui musyawarah dan koordinasi yang memadai dengan masyarakat. Hal ini penting untuk memastikan bahwa pembangunan tidak menghilangkan akses, mengurangi nilai

manfaat tanah, atau menyebabkan tanah menjadi terlantar karena faktor eksternal yang tidak dapat dikendalikan oleh pemegang hak. Oleh karena itu, pengaturan mengenai penertiban tanah terlantar harus diikuti oleh norma yang mengatur tanggung jawab negara untuk menyediakan aksesibilitas dan memastikan bahwa kebijakan pembangunan tidak menimbulkan dampak penelantaran terhadap tanah masyarakat.

Dalam kerangka rekonstruksi regulasi, Pasal 7 dan Pasal 8 perlu ditata ulang agar tidak terjadi diskriminasi antar pemegang hak.

Pengecualian terhadap tanah ulayat masyarakat adat dapat tetap dipertahankan, tetapi dengan syarat bahwa pengecualian tersebut bukan untuk melegalkan penelantaran, melainkan untuk memastikan mekanisme penertiban dilakukan melalui instrumen hukum adat sesuai hak asal-usul. Adapun pengecualian terhadap aset Bank Tanah perlu dihapus atau dipersempit karena secara prinsip, Bank Tanah sebagai lembaga publik juga wajib tunduk pada fungsi sosial tanah dan tidak boleh memperoleh perlakuan khusus yang menimbulkan ketidaksetaraan.

Rekonstruksi regulasi juga perlu memasukkan norma yang menjamin hak pemegang tanah atas kompensasi atau penggantian yang proporsional apabila penelantaran terjadi karena faktor yang bukan berasal dari kelalaiannya. Mekanisme ini penting untuk menegakkan keadilan korektif dan mencegah terjadinya kerugian sepihak terhadap pemegang hak. Selain itu, regulasi baru perlu memperjelas indikator objektif mengenai kategori “ditelantarkan”, termasuk lamanya tanah

tidak dimanfaatkan, kondisi faktual di lapangan, serta hambatan administratif dan struktural yang mungkin menghalangi pemanfaatan tanah.

Dengan demikian, rekonstruksi regulasi pengelolaan tanah terlantar harus menata kembali ketentuan mengenai objek tanah telantar, indikator penelantaran, mekanisme penertiban, serta tanggung jawab negara dalam mencegah penelantaran tanah akibat kebijakan pembangunan. Regulasi baru harus mengedepankan asas keadilan substantif, keadilan prosedural, dan non-diskriminasi, serta menempatkan fungsi sosial tanah sebagai asas konstitusional yang tidak dapat digunakan secara parsial atau tidak proporsional. Melalui rekonstruksi tersebut, diharapkan pengelolaan tanah terlantar tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga adil, transparan, dan selaras dengan nilai-nilai Pancasila serta tujuan pembangunan agraria nasional.

Berdasarkan perbandingan hukum dengan beberapa negara, tampak bahwa pengelolaan tanah terlantar di berbagai yurisdiksi pada dasarnya tidak lagi menempatkan penelantaran tanah semata-mata sebagai dasar pencabutan hak secara represif, melainkan sebagai trigger bagi serangkaian instrumen kebijakan yang berorientasi pada aktivasi kembali fungsi sosial tanah. Malaysia, misalnya, menggunakan pendekatan pengambilalihan pengelolaan tanah terbiar untuk proyek-proyek pertanian tanpa serta-merta menghapus hak kepemilikan, disertai dukungan administratif, pemetaan geospasial, dan bantuan modal kepada

pemilik tanah. Model ini menunjukkan bahwa negara dapat menjalankan fungsi penguasaan atas tanah tanpa langsung melakukan ekspropriasi, melainkan melalui pola shared management yang sejalan dengan kepentingan ketahanan pangan dan kesejahteraan umum.

Pendekatan berbeda ditempuh Arab Saudi melalui skema white land tax dan pengaturan tanah tidak digarap (uncultivated land). Instrumen pajak progresif atas tanah mengganggu serta kemungkinan pencabutan hak bila kewajiban pemanfaatan tidak dipenuhi menunjukkan bahwa penanganan tanah telantar dapat ditempatkan dalam bingkai disinsentif fiskal dan regulasi penggunaan, bukan semata-mata dalam bentuk penghapusan hak. Di sisi lain, norma mengenai pemberian kompensasi layak ketika terjadi pengambilalihan paksa dan perlindungan terhadap korban pemukiman ilegal menegaskan pentingnya prinsip keadilan substantif dan perlindungan pemilik beritikad baik, sekalipun terhadap tanah yang sebelumnya tidak dimanfaatkan secara optimal.

Belanda dan Jepang memberikan contoh lain tentang kuatnya perlindungan hak milik dan penggunaan instrumen perencanaan ruang serta administrasi pertanahan sebagai basis pengelolaan tanah telantar. Di Belanda, negara tidak dapat memaksa pemilik untuk “mengusahakan” tanah, tetapi dapat mengatur penggunaannya melalui rencana tata ruang dan hanya dapat melakukan pengambilalihan dengan kompensasi penuh untuk kepentingan umum. Jepang, di sisi lain, mengembangkan skema penggunaan sementara (temporary use) untuk tanah dengan pemilik tidak

dikenal, serta memperkuat konsolidasi data kepemilikan dan lembaga perantara seperti farmland bank untuk menghidupkan kembali tanah pertanian yang ditinggalkan. Kedua model ini menekankan bahwa kepastian hak, kompensasi yang adil, dan instrumen administratif merupakan pilar utama dalam penanganan tanah yang tidak dimanfaatkan, sehingga rekonstruksi regulasi tidak boleh mengabaikan unsur perlindungan pemilik hak.

Di Amerika Serikat, pengelolaan tanah telantar berkembang melalui kombinasi kewenangan federal (FLPMA) dan inisiatif lokal berupa land bank untuk mengakuisisi, mengelola, dan mendistribusikan kembali properti kosong, terbengkalai, atau hasil sita pajak. Skema ini menggambarkan adanya rekayasa kelembagaan yang secara aktif mengubah tanah terlantar menjadi aset produktif melalui mekanisme akuisisi administratif, penghapusan beban hukum, dan alokasi kembali kepada subjek yang mampu mengelola. Penting dicatat, kewajiban kompensasi baru muncul ketika negara menggunakan eminent domain untuk mengambil tanah yang masih sah dimiliki, sedangkan tanah yang masuk ke land bank umumnya melalui proses pelanggaran kewajiban (misalnya tunggakan pajak). Pola ini menggarisbawahi perbedaan tegas antara pengambilalihan karena fault pemilik dan pengambilalihan untuk kepentingan umum yang sah.

Berdasarkan keseluruhan praktik tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa negara-negara tersebut pada umumnya mengembangkan tiga jenis instrumen utama:

1. Instrument administratif berupa pengambilalihan pengelolaan atau penggunaan sementara tanpa langsung menghapus hak
2. Instrument fiskal berupa pajak atau beban finansial atas tanah yang dibiarkan menganggur
3. Instrument kelembagaan seperti *land bank*, *farmland bank*, atau lembaga sejenis yang menjalankan fungsi mediasi antara tanah telantar dan pihak yang membutuhkan tanah.

Di sisi lain, penghapusan hak atas tanah dan pengambilalihan menjadi tanah negara selalu diletakkan dalam kerangka due process dan hampir selalu diikuti oleh mekanisme kompensasi yang adil apabila pemilik tidak sedang melakukan pelanggaran serius terhadap kewajiban hukumnya.

Jika dikaitkan dengan kondisi Indonesia, terlihat bahwa pengaturan dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 masih berorientasi kuat pada model sanksi pencabutan hak secara langsung dengan penghapusan hak dan penegasan sebagai tanah negara, tanpa adanya instrumen antara (*intermediate measures*) sebagaimana berkembang di negara-negara perbandingan. Ketiadaan mekanisme kompensasi, pengecualian objek penertiban yang berpotensi diskriminatif, serta belum adanya rekayasa kelembagaan seperti *land bank* yang secara konsisten diarahkan pada

kepentingan publik, menunjukkan perlunya reconstruksi regulasi agar lebih selaras dengan prinsip Keadilan Pancasila. Dengan demikian, reconstruksi PP Nomor 20 Tahun 2021 seharusnya mengambil pelajaran dari praktik komparatif tersebut, yaitu dengan menggeser orientasi dari sekadar penertiban yang bersifat represif menuju model pengelolaan tanah telantar yang berbasis pada fungsi sosial tanah, perlindungan hak, non-diskriminasi, kompensasi yang adil, dan pemanfaatan kelembagaan modern. Arah reconstruksi inilah yang kemudian dirumuskan secara lebih konkret dalam Tabel 5.2 berikut.

Tabel 5.2
Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Tanah Telantar Berbasis Nilai Keadilan Pancasila

No	Peraturan dan Pasal	Substansi	Kelemahan Normatif	Kebaharuan / Rumusan Rekonstruksi Norma
1	PP No. 20 Tahun 2021 (secara keseluruhan)	Mengatur mekanisme penertiban, evaluasi, peringatan, dan penetapan tanah telantar hingga penegasan sebagai tanah negara.	Penghapusan hak atas tanah telantar dilakukan tanpa mekanisme kompensasi atau skema transisi bagi pemegang hak, meskipun sebelumnya pemegang hak telah memenuhi kewajiban finansial (BPHTB, PPh, PNBP, PBB). Hal ini menimbulkan ketidakadilan substantif, membuka potensi resistensi, dan dinilai bertentangan dengan prinsip keadilan sosial dan kepastian hukum yang adil (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945).	Perlu ditambahkan aturan yang memberi kompensasi dasar bagi pemilik tanah ketika penelantaran terjadi bukan karena kesengajaan. Selain itu, sebelum hak dicabut, pemilik harus diberi kesempatan untuk memperbaiki pemanfaatan tanah, termasuk pendampingan atau peringatan yang nyata. Proses pencabutan hak harus lebih ketat, transparan.

No	Peraturan dan Pasal	Substansi	Kelemahan Normatif	Kebaharuan / Rumusan Rekonstruksi Norma
2	Pasal 1 angka 2 PP No. 20 Tahun 2021	Definisi tanah telantar: tanah hak, HPL, atau tanah dengan DPAT yang sengaja tidak diusahakan, digunakan, dimanfaatkan, dan/atau dipelihara.	Definisi normatif terlalu umum dan tidak memiliki indikator operasional. Tidak ada parameter kuantitatif (jangka waktu, intensitas penggunaan, faktor penghambat eksternal). Membuka ruang perbedaan tafsir antara pemerintah dan pemegang hak sehingga mengurangi kepastian hukum.	Definisi perlu diperjelas dengan syarat dikatakan tanah terlantar, misalnya berapa lama tanah tidak dipakai, apa bentuk pemanfaatan minimal, serta perbedaan antara tanah yang sengaja ditelantarkan dan tanah yang terhambat oleh kondisi di luar kemampuan pemilik seperti contoh tanah berada terhimpit karena pembangunan tol.
3	Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021	Objek penertiban hanya tanah berstatus hak (HM, HGB, HGU, HP, HPL) dan tanah berdasar DPAT.	Banyak tanah secara faktual telantar tetapi tidak berstatus hak sehingga tidak dapat ditertibkan. Hal ini menciptakan grey area regulasi dan melemahkan fungsi pengendalian agraria.	Perlu ada aturan bahwa tanah yang secara faktual telantar, meskipun tidak memiliki sertipikat, tetap dapat ditertibkan melalui pemeriksaan lapangan. Pemerintah juga perlu menggabungkan data pemanfaatan ruang agar penertiban lebih menyeluruh.
4	Pasal 8 ayat (1) PP No. 20 Tahun 2021	Pengecualian objek penertiban: HPL masyarakat hukum adat dan HPL yang menjadi aset Bank Tanah.	Pengecualian menciptakan perlakuan hukum berbeda tanpa dasar objektif; berpotensi diskriminatif; bertentangan dengan prinsip <i>equality before the law</i> . Perlindungan masyarakat adat tidak dijelaskan mekanismenya; pengecualian untuk Bank Tanah tidak memiliki legitimasi	Pengecualian bagi Bank Tanah sebaiknya dihapus, karena seluruh pemegang hak harus tunduk pada asas fungsi sosial tanah. Untuk masyarakat adat, perlindungan dapat diberikan, tetapi melalui mekanisme adat, bukan pengecualian total. Dengan demikian, semua pemegang Hak Pemegang tetap dapat

No	Peraturan dan Pasal	Substansi	Kelemahan Normatif	Kebaharuan / Rumusan Rekonstruksi Norma
			moral maupun konstitusional.	dievaluasi pemanfaatannya.
5	Pasal 54–55 Permen ATR/BPN No. 20 Tahun 2021	Mengatur kewajiban tindakan konkret oleh pemegang hak; sanksi berupa penetapan tanah telantar dan hapusnya hak.	Sanksi sangat berat tetapi tidak disertai mekanisme pemulihan (<i>recovery</i>), restrukturisasi kewajiban, atau kompensasi. Tidak membedakan kondisi penelantaran karena kesengajaan dan penelantaran karena hambatan struktural (misalnya akses tertutup pembangunan jalan tol).	Perlu ditambahkan pilihan penyelesaian, seperti pemberian waktu tambahan, perubahan peruntukan tanah, atau restrukturisasi kewajiban. Jika tanah menjadi telantar karena proyek pemerintah, maka pemilik berhak mendapat ganti rugi wajar.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil uraian pembahasan di bab-bab sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan hukum penertiban dan pengelolaan tanah terlantar dalam sistem agraria Indonesia saat ini telah dibangun melalui struktur regulasi yang komprehensif, mulai dari prinsip dasar UUD 1945 dan UUPA hingga pengaturan teknis dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021. Regulasi-regulasi tersebut menegaskan kewajiban pemegang hak untuk memanfaatkan tanah sesuai fungsi sosialnya dengan mekanisme penertiban yang mencakup inventarisasi, evaluasi, peringatan, hingga penetapan tanah terlantar. Namun, meskipun secara normatif sudah lengkap, implementasinya masih menghadapi kendala pemahaman masyarakat serta problem normatif dalam PP 20/2021, khususnya Pasal 7 dan 8 yang membuka pengecualian terhadap HPL masyarakat adat dan aset Bank Tanah sehingga menimbulkan ketidakkonsistenan dan potensi diskriminasi terhadap pemegang hak lain. Selain itu, tidak adanya mekanisme ganti rugi bagi pemegang hak yang tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar memperlihatkan belum terpenuhinya asas keadilan Pancasila secara menyeluruh, sehingga pengaturan yang ada masih perlu penyempurnaan

agar benar-benar mencerminkan prinsip kesetaraan, keadilan substantif, dan perlindungan hukum yang adil bagi seluruh pihak.

2. Pelaksanaan penegakan hukum terhadap pengelolaan tanah telantar di Indonesia masih menghadapi berbagai kendala mendasar dalam substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Secara substansi, PP No. 20 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN No. 20 Tahun 2021 masih menyisakan kelemahan seperti ketidakjelasan definisi operasional, pengecualian objek penertiban yang berpotensi diskriminatif, ketiadaan mekanisme ganti rugi, serta ruang abu-abu bagi tanah yang belum berstatus hak, sehingga menurunkan kepastian dan rasa keadilan. Dari sisi struktur, implementasi regulasi terhambat oleh keterbatasan SDM BPN, birokrasi yang rumit, lemahnya koordinasi antarlembaga, tidak optimalnya pengawasan lapangan, ketidakefisienan administrasi, serta masih adanya persoalan profesionalitas dan integritas aparat, sehingga berbagai tahap evaluasi, peringatan, dan penetapan sering tertunda. Sementara itu, dari aspek budaya hukum, rendahnya kesadaran masyarakat tentang fungsi sosial tanah, anggapan bahwa kepemilikan tanah adalah hak absolut, normalisasi perilaku penelantaran untuk spekulasi, ketidakpercayaan terhadap lembaga pertanahan, minimnya peran tokoh lokal, serta lemahnya edukasi publik menyebabkan regulasi penertiban tidak berjalan optimal. Keseluruhan kendala tersebut menunjukkan bahwa efektivitas penegakan hukum tanah telantar tidak hanya membutuhkan regulasi yang lebih komprehensif, tetapi juga

penguatan kelembagaan dan peningkatan budaya hukum masyarakat agar tujuan reforma agraria dan keadilan sosial dapat tercapai.

3. Rekonstruksi regulasi pengelolaan tanah terlantar harus berangkat dari pemahaman komparatif dan berlandaskan nilai keadilan Pancasila sebagai dasar filosofis hukum agraria nasional. Perbandingan dengan Malaysia, Arab Saudi, Belanda, Amerika Serikat, dan Jepang memperlihatkan bahwa negara-negara tersebut tidak lagi mengandalkan pencabutan hak secara represif, tetapi menggunakan instrumen administratif, fiskal, dan kelembagaan untuk mengaktifkan kembali fungsi sosial tanah, disertai perlindungan hak dan mekanisme kompensasi yang adil. Berbeda dari itu, PP No. 20 Tahun 2021 masih menyisakan persoalan keadilan, terutama ketidakjelasan definisi penelantaran, pengecualian objek penertiban yang berpotensi diskriminatif, absennya kompensasi, dan kecenderungan represif dalam penegakan hukum. Karena itu, rekonstruksi nilai diperlukan untuk menegaskan prinsip keadilan substantif, prosedural, non-diskriminasi, perlindungan hak, dan fungsi sosial tanah, sehingga rekonstruksi regulasi dapat diarahkan pada penyempurnaan norma, indikator objektif penelantaran, mekanisme penertiban yang proporsional, pemberian kompensasi, serta penguatan kelembagaan. Dengan pendekatan tersebut, pengelolaan tanah terlantar di Indonesia bukan hanya efektif secara administratif, tetapi juga adil, humanis, dan selaras dengan cita keadilan sosial Pancasila.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, sebagai jawaban atas permasalahan yang ditemukan dalam penelitian ini, diajukan beberapa saran sebagai rekomendasi sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan perbaikan terhadap pengaturan tata cara penertiban tanah telantar dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah RI Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, sehingga objeknya mencakup seluruh tanah di wilayah Indonesia tanpa pengecualian. Saat ini masih banyak tanah telantar yang belum berstatus hak dan tidak termasuk dalam objek penertiban, seperti tanah okupasi, kasampir, pikukuh, oo, letter C, petuk/girik, eigendom, tanah kelebihan, dan sebagainya.
2. Pemerintah perlu meningkatkan kemampuan dan kinerja lembaga pertanahan, terutama BPN. Caranya adalah dengan menambah dan melatih petugas, memperbaiki sistem pengawasan lapangan, mempercepat digitalisasi data tanah, serta memperkuat kerja sama dengan instansi lain. Langkah ini penting agar proses penertiban tanah telantar, mulai dari pendataan hingga penetapan, bisa berjalan lebih cepat, jelas, dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari.
3. Penting untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang kewajiban menggunakan tanah dan tentang dampak buruk dari menelantarkan tanah. Pemerintah bersama tokoh masyarakat, akademisi, dan pemerintah daerah perlu memberikan sosialisasi dan edukasi secara rutin agar

masyarakat sadar bahwa tanah bukan hanya untuk disimpan, tetapi harus dimanfaatkan untuk kepentingan bersama. Dengan meningkatnya kesadaran masyarakat, aturan tentang tanah telantar akan lebih mudah diterapkan dan tidak menimbulkan penolakan.

C. Implikasi

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menghadirkan gagasan baru yang memberi kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pertanahan, khususnya terkait tata cara penertiban tanah telantar yang berlandaskan nilai-nilai keadilan Pancasila, terutama sila kelima, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi para pemangku kepentingan, antara lain Badan Pertanahan Nasional, Kementerian PUPR, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Dinas PUPR Kabupaten/Kota, serta PPAT sebagai mitra kerja BPN, dalam melaksanakan penertiban tanah telantar agar lebih adil, efektif, dan sesuai dengan amanat konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- A.P. Parlindungan. 1990. *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah (Menurut sistem UUPA)*, Mandar Maju, Bandung.
- A.P. Parlindungan. 1998. *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Abu ‘Abdillah Muhammad bin Isma’il Al-Bukhari, 2002. *Shahih Bukhari*, Dar Ibnu Katsir, Beirut.
- Achmad Ali, 2002, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, PT. GHlmlia, Jakarta.
- Achmad Ali, 2002. *Menguak Tabir Hukum*, Gunung Agung, Jakarta.
- Achmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Konpress, Jakarta.
- Ali Achmad Chomzah, 2002. *Hukum Pertanahan*. Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm.
- Al-Raghib Al-Ashfahani, 2004. *Al-Mu’jam Al-Mufradat li Al-Fazh Al-Qur’an*, Dar al-Kutub Al-‘Ilmiyyah, Beirut.
- Amin Purnawan, 2017, *Kajian Hukum Pertanahan di Pengadilan Negeri*, Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2017. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa: Jakarta., 2017.
- Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, & Markus Y. Hage, 2010. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Cetakan III, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Bernard Limbong, 2012. *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*. Djambatan, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta.
- Brian Z. Tamanaha, 2001. *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford: Oxford University Press.
- D.H.M. Mewissen, 2007, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori*

- Hukum, dan Filsafat Hukum*, terjemahan Bernard Arief Sidharta, Bandung.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2006. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Darji Darmodiharjo, 1995, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta.
- Departemen Agama RI, 2008. *Al-Hikmah Al-Quran dan Terjemahnya*, Diponegoro, Semarang.
- Ediwarman, 2015, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Sofmedia, Medan.
- Egon Guba dan Yvonna Lincoln, 1994. *Competing Paradigms in Qualitative Research*, dalam *Handbook of Qualitative Research*, ed. Denzin dan Lincoln, SAGE.
- Faisal, 2015, *Ilmu Hukum, Sebuah Kajian Kritis, Filsafat, Keadilan*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 71
- Fatimah Al Zahra. 2017. Gagasan Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Yang Berkeadilan. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, Vol. 3, No. 2.
- Frank S. Alexander, "Neighborhood Stabilization & Land Banking," *Communities & Banking*, Federal Reserve Bank of Boston, Summer 2009.
- Frank S. Alexander, *Land Banks and Land Banking*, 2nd ed., Center for Community Progress, 2015.
- Gunanegara, 2020. *Hak Negara & Warga Negara Atas Tanah: Di Berbagai Negara*, Gunanegara, Jakarta.
- H.M. Arba., 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta.
- Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, West Publising Co, Minnessotta.
- HLA Hart, 2012, *The Concept of Law*, The English Language Book Society and Oxford University Press, London.
- IDewa Gede Atmadja, 2013, *Filsafat Hukum Dimensi Tematis dan Historis*, Setara Press, Malang.
- I Made Pria Dharsana., et al. 2024. Disparitas Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, Volume 5, Issue 3.
- Imam Asy-Syafi'i, 1992. *Kitab Induk*, Jilid 5, terj. Al-Umm, oleh Tk. Ismail Yakup Dahlan Idhamy dan H.M. Zuhri, Faizan, Jakarta.

- Jaribah bin Ahmad Al-Harisi, 2006, *Fiqih Ekonomi*, Pustaka Al-Kautsar atau Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta.
- Jaribah bin Ahmad Al-Harisi. *Al-fiqh Al-Iqtishadi Li Amiril Mukminin Umar bin Khattab*. terjemahan. Asmuni Sholihin Zamaksyari, 2006, *Fiqih Ekonomi Umar bin Khattab*, Khalifa, Jakarta.
- Juhaya S Praja, 2007, *Fiqih Sunnah: Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar*, Alma'arif, Bandung.
- Jujun S. Suriasumantri, 1995, *Filsafat Ilmu Pengantar Populer*, PSH, Jakarta.
- Konrad Zweigert, dan Hein Kotz, 1977, *An Introduction to Comparative Law*. Volume 1, North Holand Publishing company, Amesterdam, Belanda
Amesterdam, Belanda.
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN-FHUI, Jakarta.
- Lawrence M. Friedman, 1984. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung.
- Lexy J. Moleong, 2019. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung.
- M. Faruq An-Nababan, 2000. *Sistem Ekonomi Islam: Pilihan Setelah Kegagalan Sistem Kapitalis dan Sosialis*, Alih Bahasa Muhadi Zainuddin, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta.
- Mahadi, 1991. *Falsafah Hukum, Suatu Pengantar*, Alumni, Bandung.
- Mas Soebagio, 1992, *Dasar-dasar Filsafat Suatu Pengantar ke Filsafat Hukum*, Akademika Pressiondo, Jakarta.
- Masduha Abdurahman, 1992. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Perdata Islam, (Fiqh Muamalah)*, Cetakan Pertama, Central Media, Surabaya.
- Moeljatno, 1993, *Perbuatan Hukum dan Pertanggungjawaban Hukum*, Bina Aksara, Jakarta.
- Moh.Busryo Muqoddas et al, 1992, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta.
- Muhammad Bakri, 2011. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria*. Universitas Brawijaya Press, Malang.
- Mukti Fajar ND., 2010, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

- Munir Fuady, 2007, *Perbandingan Ilmu Hukum*, Cet. Pertama, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln. 2011. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Purnadi Purbacaraka, 1997, *Filsafat Hukum Dalam Tanya Jawab*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Putri Patricia Siwu., et al. 2025. Penertiban Atas Penyalahgunaan Tanah Terlantar Menurut Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. *Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi*, Vol. 13 No. 4.
- Putu Amalia Diva Prasista, Ketut Kasta Arya Wijaya, & Luh Putu Suryani. 2022. "Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan." *Jurnal Konstruksi Hukum* 3 (3).
- Ridzuan Awang, 2004. *Undang-Undang Tanah Islam Pendekatan Perbandingan*, Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Bahasa dan Pustaka, Kementerian Pendidikan Malaysia Kuala Lumpur.
- S. Kohyama. 2023. Taking/Compensations or Regulations? Balancing Landscape Conservation and the Development of Renewable Energy Facilities in Japan. *Land*, 12(1).
- Satjipto Rahardjo, 1996. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2010. *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 2010, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- Suhariningsih, 2009. *Tanah Terlantar*, Prestasi Pustaka Raya, Jakarta.
- Sunaryati Hartono, 1982, *Capita Selecta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Sunggono Bambang, 2017. *Metode Penelitian Hukum*, 1st ed. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sunindhia Y. W dan Nanik Widiyant., 1998, *Pembaruan Agraria Beberapa Pemikiran*, Bina Aksara, Jakarta.

Tarli Nugroho, & Irfan Afifi. 2014. *Ilmu Agraria Lintas Disiplin Tinjauan Filsafat Ilmu*. STPN, Yogyakarta.

Teguh Prasetyo, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusamedia, Bandung.

Thobias Arnolus Messakh, 2007. *Konsep Keadilan dalam Pancasila*, Satya Wacana Christian University Press, Salatiga.

Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Urip Santoso, 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta.

Widhi Handoko, 2014. *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta.

Yatimin Abdullah, 2006, *Pengantar Studi Etika*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada.

Yusuf Qardhawi, 2014, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Tasikmalaya: Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd.

Zahri hamid, 2005. *Harta dan Milik Dalam Hukum Islam*, Bina Usaha, Yogyakarta.

Zainuddin Ali, 2017. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Pancasila;

UUD 1945;

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);

Keputusan Presiden RI Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional;

Peraturan Pemerintah RI Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah Terlantar; Peraturan Pemerintah RI Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Lelantar;

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata cara Penertiban

dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Telantar.

Jurnal, Disertasi, dan Sumber Lainnya

Abdul Latif, 1010. Jaminan UUD 1945 Dalam Proses Hukum Yang Adil, *Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI*, Volume 7 Nomor 1.

Agus Budi Susilo, 2011. Penegakan Hukum yang Berkeadilan dalam Perspektif Filsafat Hermeneutika Hukum: Suatu Alternatif Solusi Terhadap Problematika Penegakan Hukum di Indonesia, *Jurnal Perspektif*, Volume XVI No. 4.

Ahmad Redi, et al. 2022. Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila Terhadap Penertiban Kawasan Dan Tanah Terlantar. *Pancasila: Jurnal Keindonesiaan*, Vol. 02, No. 01.

Amiratul Fatimah, 2023. Kajian Hukum Penertiban Tanah Terlantar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Tanah Terlantar, *Jurnal Notarius* Vol. 2, No. 1.

Anriz Nazaruddin Halim, 2016. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penetapan Tanah Terlantar untuk Kepentingan Pembangunan Rumah Susun Sederhana, *Disertasi*, Universitas Jayabaya, Jakarta.

Arthur Daniel P. Sitorus, *Jenis Kepemilikan Hak Atas Tanah*, (Online), <https://indonesiare.co.id/id/article/jenis-jenis-kepemilikan-hak-atas-tanah>, diakses pada 1 November 2025

Bambang D Saragih. 2015. Analisis Yuridis Berlakunya Pp No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Permasalahan yang Ditimbulkan. *Premise Law Journal*, Vol. 11.

David E. Mischiu, 2019. Banking on Land: A Critical Review of Land Banking in the United States, *Thesis M.U.P.*, University of Illinois at Urbana-Champaign.

Desinta., et al. 2025. Rekonstruksi Konsep "Tanah Terlantar" dalam UUPA: Implikasi Terhadap Pengelolaan HGU yang Tidak Produktif, *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, Volume 4 Nomor 1.

Dian Aries Mujiburohman & Kusmiarto Kusmiarto. 2014. Aspek Hak Asasi Manusia Dalam Pengadaan Tanah. *Bhumi Jurnal Ilmiah Pertanian PPPM-STPN*.

Dwi Librianto, 2020. Model Pendayaagunaan Tanah Terlantar Sebagai Obyek Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat, *Disertasi*. Universitas Sebelas Maret, Surakarta.

- Dwi Purnama & Dian Dewi Khasanah. 2024. The Role of The National Land Agency in Preventing and Setting Land Disputes in Indonesia. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 4(4).
- Elita Rahmi, 2010. Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum* 10 (3).
- Fahmi Reza, Rekonstruksi 2023. Regulasi Sengketa Lahan Pertanahan Indonesia Berbasis Keadilan Pancasila, Disertasi. Universitas Islam Sultan Agung, Semarang.
- Gunarto, Ansharullah Ida, & Jelly Leviza, 2020. *Rekonstruksi Sistem Hukum Nasional dalam Mewujudkan Indonesia Bersih dari Korupsi (The 2nd Proceeding, Indonesia Clean of Corruption)*. Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Medan: UMSU Press.
- H. Hafied Cangara Saefullah, & Aminuddin Salle, 2018. Kompleksitas Antara Hak Guna Usaha (HGU) dan Penyelamatan Aset Negara Terhadap Tanah- Tanha Terlantar Melalui Komunikasi (Negosiasi) Oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Kabupaten Enrekang, *Jurnal Komunikasi Kareba*, Volume 7, Nomor 1.
- Hana Nushratu 2024. "Kementerian ATR/BPN Catat Ada 99 Ribu Hektare Tanah Terlantar" selengkapnya <https://news.detik.com/berita/d-7658095/kementerian-atr-bpn-catat-ada-99-ribu-hektare-tanah-terlantar>, diakses pada 2 November 2025.
- <https://erena.me/2025/05/18/saudi-arabia-doubles-down-on-idle-land-with-10-tax> diakses pada 6 November 2025.
- <https://saudipedia.com/en/article/3352/government-and-politics/systems/law-of-allotment-of-uncultivated-land> diakses pada 6 November 2025.
- <https://www.argaam.com/en/article/articledetail/id/1838229> diakses pada 6 November 2025.
- <https://www.tokyofoundation.org/research/detail.php?id=582> diakses pada 10 November 2025.
- Humayni, 2023. Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Peradilan Tata Usaha Negara Yang Berbasis Nilai Keadilan, *Disertasi*, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang.
- Jaiya Abu, 2022, Tanah Pusaka Terbiar di Malaysia: Faktor dan Cadangan Penyelesaiannya, *Institut Sumber Tenaga (INSTUN)*, Malaysia.
- Jimly Asshiddiqie. 2011. "Gagasan negara hukum Indonesia." *Makalah Disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum*

Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM. Vol. 1.

- M. A. Sinjar, Yuliana Yuli, Satino, & Kayus Kayowuan Lewoleba, 2023. Pemanfaatan Tanah Terlantar dan Problematika Hukumnya, *Prosiding Seminar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat (SNPPM)*, Vol. 4.
- M. Yoga Jusri Pratama, 2022, Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar di Provinsi Sumatera Selatan, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Studi Kebijakan (JIASK)* Vol. 5, No. 1.
- Made Hendra Wijaya, 2015. Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila, *Jurnal Advokasi* Vol. 5 No.2.
- Made Putri Laras Sapta Ananda, I. Nyoman Putu Budiarta, & Ni Made Puspasutari Ujianti. 2022. Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Lahan Pemerintah Daerah. *Jurnal Konstruksi Hukum* 3 (2).
- Mahmuhtarom H. R., 2016, *Rekonstruksi Konsep Keadilan. Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana terhadap nyawa menurut Hukum Islam Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Nasional*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Mardona Siregar. 2024. Teori Hukum Progresif dalam Konsep Negara Hukum Indonesia. *Muhammadiyah Law Review* 8 (2).
- Matnuri, 2022. Rekonstruksi Regulasi Tata Cara Penertiban Tanah Telantar Yang Bernilai Keadilan Pancasila, *Disertasi*. Semarang: Universitas Islam Sultan Agung: 2022.
- Mitsuyoshi Andō. 2023. Abandoned Farmland Problems, Absentee Landowner Issues and the Measures. *EIS (Environmental Information Science)*, Vol 52 No 4.
- Mustadza bin Shukora, et al. 2022. Pengenalpastian Tanah Terbiar Menggunakan 'Temporal Image Satellite'. *Artikel Doa.Sme*.
- Nate Ela, 2023. Property and the Problem of Disuse, *Washington University Law Review*, Vol. 100, No. 4.
- Norhidayah Md Yunus., et al. 2022. Kaedah Pelaksanaan Cukai Tanah Terbiar Bagi Merencanakan Pembangunan Tanah Terbiar. *Jurnal Dunia Pengurusan*, Vol. 4, No. 1.
- NSP Land Banking Toolkit Overview of Land Bank Decisions and Tools*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Neighborhood

Stabilization Program, 2015,
<https://files.hudexchange.info/resources/documents/LandBankOverview.pdf>

- Sayid Anshar. 2019. Konsep Negara Hukum dalam Perspektif Hukum Islam. *Soumatara Law Review* 2 (2)/
- Sofia Rahmawati, 2021. Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha, *PRO: Seminar Nasional INSTIPER*, Vol. 1, No. 1.
- Sukma Nurdiana Puspasari. *Problematika Penertiban Tanah Terlantar (Studi Tanah Hak Guna Usaha Pt. Sumber Mahardika Graha Di Kabupaten Lamandau, Provinsi Kalimantan Tengah)*. *Journal Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, 2021.
- Triana.Rejekiningsih, 2016. Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis Dan Penerapannya di Indonesia). *Yustisia*, 5 (2).
- Tuti Haryanti, 2014. Hukum dan Masyarakat, *Tahkim: Jurnal Hukum dan Syariah* Vol. X, No. 2.
- Vicco Yunior, 2019, Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar. *Jurist-Diction*, Vol. 2 No. 6.
- Xiaoxi Gao., et al. 2023. Pathways influencing bearers and abandoned farmlands through farmland intermediate management institutions: using prefectural data in Japan. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, Volume 7.
- Yesi Dwi Aprilan. 2015. Perbandingan Hukum Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia Dengan Malaysia. *Jurnal*, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Malang.
- Anuar Alias & Md Nasir Daud. 2006. Payment Of Adequate Compensation For Land Acquisition In Malaysia, *Pacific Rim Property Research Journal*, Vol 12, No 3.

Wawancara:

- Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Diaz selaku Subbag Tata Usaha BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.
- Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Fuguh selaku Seksi Survei dan Pemetaan BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.
- Wawancara yang dilakukan dengan Bapak Wahyu, selaku Seksi Peralihan dan Pembebanan Hak BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Wawancara yang dilakukan dengan Ibu Annisa dari bagian PPAT BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

Wawancara yang dilakukan dengan Soeryantara Adhi Sasana, S.SiT., M.H. selaku Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran BPN Kabupaten Semarang pada tanggal 14 Oktober 2025.

