

**TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG DITETAPKAN
SEBAGAI TANAH TERLANTAR DALAM SISTEM HUKUM
NASIONAL**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi persyaratan memperoleh
Gelar Sarjana Strata Satu (S-1) Hukum
Program Kekhususan Hukum Pidana



Oleh:

Nama : Santoso

NIM : 30302200657

**PROGRAM STRATA SATU (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2026**

**TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG DITETAPKAN
SEBAGAI TANAH TERLANTAR DALAM SISTEM HUKUM
NASIONAL**

SKRIPSI



Diajukan Oleh:

Nama : Santoso

NIM : 30302200657

Telah Disetujui Oleh:

Dosen Pembimbing:

Dr. Andri Winjaya Laksana SH, MH, Mkn.

NIDN: 06-2005-8302

**TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG DITETAPKAN
SEBAGAI TANAH TERLANTAR DALAM SISTEM HUKUM
NASIONAL**

Dipersiapkan Dan Disusun Oleh:
Nama : Santoso
NIM : 30302200657
Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal 26 Februari 2026
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat dan lulus

Tim Penguji
Ketua



Dr. Muhammad Ngazis, SH., MH.

NIDN: 0601128601

Anggota



Dr. Andri Winjaya Laksana SH, MH, Mkn.

NIDN: 06-2005-8302

Anggota



Dr. Achmad Sulchan, S.H., M.H.

NIDN. 89-3784-0022

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNISSULA



Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.

NIDN: 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Santoso
NIM : 30302200657

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar Dalam Sistem Hukum Nasional* Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 4 Februari 2026



Santoso

NIM: 30302200657

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Santoso
NIM : 30302200657
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Skripsi dengan judul: *“Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar Dalam Sistem Hukum Nasional”* dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialih mediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 4 Februari 2026

Yang menyatakan,



The image shows a handwritten signature in black ink over a yellow 10,000 Rupiah postage stamp. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text 'METERAI TEMPEL' and '10.000'. Below the signature, the name 'Santoso' is printed in a bold, black font.

NIM: 30302200657

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto:

"Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu beberapa derajat." (QS. Al-Mujādilah: 11)

"Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri?" (QS. Ar-Ra'd: 11)

Persembahan:

Skripsi ini penulis persembahkan dengan penuh rasa hormat dan kasih sayang kepada kedua orang tua tercinta, yang senantiasa mencurahkan doa, perhatian, waktu, tenaga, dan pengorbanan tanpa batas. Ketulusan dalam mendidik, kesabaran dalam membimbing, serta keikhlasan dalam memberikan dukungan moral dan spiritual menjadi fondasi utama bagi penulis dalam menempuh perjalanan pendidikan dan kehidupan. Berkat doa dan restu merekalah, penulis mampu melalui setiap proses dan tantangan hingga mencapai tahap ini.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji syukur atas kehadiran Allah SWT, atas limpahan Rahmat dan Karunianya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul: ***“Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar Dalam Sistem Hukum Nasional”*** Skripsi ini untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan studi serta guna memperoleh gelar Sarjana Hukum Strata Satu (S-1) Program Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang,

Penghargaan dan terima kasih yang setulus – tulusnya kepada orang tua yang telah mencurahkan segenap cinta dan kasih sayang serta perhatian moril maupun materiil. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan Rahmat, Kesehatan, Karunia, dan Keberkahan di dunia dan di akhirat atas budi baik yang diberikan kepada penulis. Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak dapat terlaksana tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H. selaku Ketua Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung Semarang
2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M. Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Bapak Prof. Dr. H. Jawade Hafidz S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Ibu Dr. Hj. Widayati, S.H, M.H, selaku Wakil Dekan I dan Bapak Dr. Denny Suwondo, S.H, M.H, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.
5. Bapak Dr. Muhammad Ngazis, SH., MH. selaku Ketua Prodi S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Ibu Dini Amalia Fitri, S.H., M.H Selaku sekretaris Prodi S1 Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

7. Ibu Dr. Ida Musofiana, S.H., M.H. sebagai sekretaris Prodi Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
8. Bapak Dr. Andri Winjaya Laksana, SH., M.H. Mkn. selaku Dosen Pembimbing yang memberikan segala masukan, ide dan semangat bagi penulis, dan
9. Bapak dan Ibu Dosen beserta Staff Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan sebagai dasar penulisan skripsi.
10. Seluruh pihak yang membantu penulis dalam mendapatkan informasi untuk melengkapi penulisan hukum ini.
11. Sahabat, Teman dan Rekan ku yang telah membantu, menyemangati, dan mendoakan penulis.

Akhir kata penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu, penulis memohon saran dan kritik yang sifatnya membangun demi kesempurnaannya dan semoga bermanfaat bagi kita semua.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Semarang, 4 Februari 2026



Santoso

NIM: 30302200657

ABSTRAK

Tanah sebagai sumber daya strategis memiliki fungsi ekonomi, sosial, dan kultural yang fundamental, sehingga penguasaannya tidak hanya berkaitan dengan kepentingan individual, melainkan juga kepentingan publik yang berada dalam kerangka hak menguasai negara sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dan UUPA. Permasalahan muncul ketika praktik penafsiran penelantaran tanah di masyarakat tidak selalu sejalan dengan prosedur penetapan tanah terlantar menurut hukum positif, sehingga berpotensi menimbulkan penghapusan hak atas tanah tanpa jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang adil bagi pemegang hak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konstruksi hukum penetapan tanah terlantar serta bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional.

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder.

Hasil penelitian ini adalah (1) Konstruksi hukum penetapan tanah terlantar dalam sistem hukum Indonesia dibangun atas asas penguasaan negara dan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan UUPA, yang kemudian dielaborasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 beserta peraturan pelaksanaannya. Penetapan tanah terlantar dilakukan melalui mekanisme berjenjang yang meliputi inventarisasi, evaluasi, pemberian peringatan, hingga penetapan. Pengaturan ini menunjukkan upaya negara menyeimbangkan antara kepentingan pengendalian dan pendayagunaan tanah untuk kesejahteraan rakyat dengan perlindungan kepastian hukum serta *due process of law* bagi pemegang hak atas tanah. Meskipun demikian, masih terdapat kelemahan berupa belum adanya tolak ukur objektif yang tegas dalam menilai kondisi tanah terlantar, sehingga berpotensi menimbulkan penafsiran subjektif dalam praktik. (2) Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional pada hakikatnya menegaskan keseimbangan antara kewenangan negara dalam menata dan mengendalikan pemanfaatan tanah dengan jaminan hak-hak warga negara dalam kerangka negara hukum. Penetapan tanah terlantar tidak dilakukan secara *serta-merta*, melainkan melalui mekanisme yang berjenjang yang berbasis kepastian hukum, sehingga pemegang hak tetap memperoleh kesempatan untuk mempertahankan dan memulihkan haknya melalui prosedur keberatan dan upaya hukum. UUPA beserta peraturan pelaksanaannya menempatkan fungsi sosial hak atas tanah sebagai dasar pengaturan, bukan sebagai legitimasi penghapusan hak secara sewenang-wenang, karena penguasaan negara atas tanah dibatasi oleh kewajiban konstitusional untuk melindungi hak warga negara dan mewujudkan kemakmuran rakyat.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum; Hak Atas Tanah; Tanah Terlantar.

ABSTRACT

Land as a strategic resource performs fundamental economic, social, and cultural functions; therefore, its control is not merely a matter of individual interests but also of public interests within the framework of the State's Right of Control as mandated by the 1945 Constitution and the Basic Agrarian Law (UUPA). Problems arise when community practices in interpreting land abandonment do not always align with the positive-law procedures for designating abandoned land, which may result in the extinguishment of land rights without guarantees of legal certainty and fair protection for right holders. This research aims to examine the legal construction of the designation of abandoned land and the forms of legal protection for holders of land rights whose land is designated as abandoned land within the national legal system.

The research method employed is a normative approach. The research specification is descriptive-analytical. The data used in this research consist of secondary data.

The results of this research are as follows: (1) The legal construction of designating abandoned land in the Indonesian legal system is built upon the principles of state control and the social function of land rights as mandated by the 1945 Constitution and the UUPA, and further elaborated through Government Regulation Number 20 of 2021 and its implementing regulations. The designation of abandoned land is carried out through a staged mechanism comprising inventory, evaluation, issuance of warnings, and designation. This regulatory framework reflects the State's effort to balance the interests of controlling and utilizing land for public welfare with the protection of legal certainty and due process of law for holders of land rights. Nonetheless, a weakness remains in the absence of clear, objective benchmarks for assessing the condition of abandoned land, which may lead to subjective interpretations in practice. (2) Legal protection for holders of land rights whose land is designated as abandoned land in the national legal system essentially emphasizes a balance between the State's authority to regulate and control land utilization and the guarantee of citizens' rights within the rule-of-law framework. The designation of abandoned land is not carried out arbitrarily, but through a staged mechanism grounded in legal certainty, thereby ensuring that right holders retain the opportunity to defend and restore their rights through objection procedures and legal remedies. The UUPA and its implementing regulations position the social function of land rights as the basis for regulation, not as a justification for arbitrary extinguishment of rights, because the State's control over land is limited by its constitutional obligation to protect citizens' rights and to realize the greatest prosperity of the people.

Keywords: *Legal Protection; Land Rights; Abandoned Land.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK.....	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	<u>10</u>
C. Tujuan Penelitian	<u>11</u>
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Terminologi.....	12
F. Metode Penelitian	15
G. Sistematika Penulisan	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Perlindungan Hukum	19
B. Tinjauan Umum Tanah.....	41
C. Tinjauan Umum Tanah Terlantar.....	58
D. Tanah Dalam Hukum Islam.....	<u>62</u>

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konstruksi Hukum Penetapan Tanah Terlantar Menurut Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan66

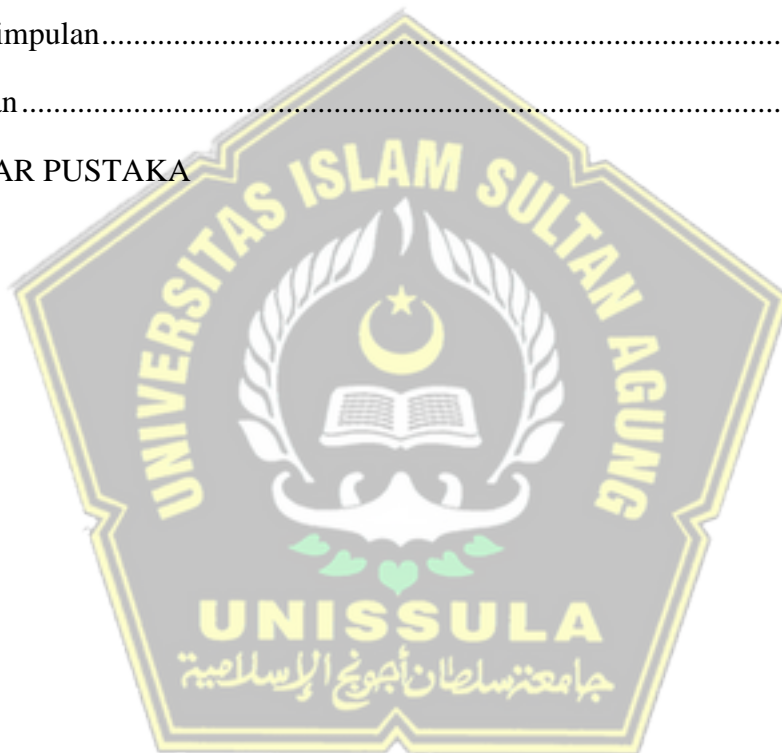
B. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar Dalam Sistem Hukum Nasional90

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....97

B. Saran.....98

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia sebagai negara agraris, khususnya bagi masyarakat pedesaan yang sebagian besar menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai sumber kehidupan yang menopang keberlangsungan ekonomi dan sosial masyarakat. Oleh karena itu, tanah merupakan sumber daya yang memiliki nilai ekonomis, sosial, dan kultural yang tinggi, sehingga keberadaannya memerlukan pengelolaan dan pengaturan yang adil serta berkelanjutan.¹

Mengingat pentingnya peranan tanah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, diperlukan adanya otoritas yang memiliki kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatannya. Dalam konteks Indonesia, kewenangan tersebut berada pada negara sebagai representasi kepentingan seluruh rakyat. Hal ini secara tegas ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran

¹ Soerjono Soekanto dan Soleman B. Tanoko, *Hukum Adat Indonesia*, Cet. 4, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 172

rakyat. Ketentuan konstitusional ini menjadi dasar filosofis dan yuridis bagi negara dalam menjalankan fungsi penguasaan terhadap sumber daya agraria, termasuk tanah.²

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, dapat ditarik beberapa prinsip fundamental. Pertama, sumber daya alam pada hakikatnya merupakan hak bersama seluruh rakyat, yang di dalamnya terkandung pengakuan terhadap hak kolektif masyarakat sekaligus hak individual warga negara. Kedua, kewenangan negara atas sumber daya alam tidak bersifat absolut, melainkan terbatas pada kewenangan pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan. Kewenangan tersebut dijalankan untuk mencegah terjadinya ketimpangan, ketidakadilan, serta penyalahgunaan dalam akses dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat.³

Campur tangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk tanah, pada prinsipnya diperlukan apabila terdapat potensi terjadinya konflik kepentingan, atau kerugian bagi kepentingan umum. Sebaliknya, negara tidak perlu melakukan intervensi secara berlebihan apabila masyarakat mampu mengatur dan menyelesaikan kepentingannya secara mandiri, sepanjang hal tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum maupun hak pihak lain. Peran negara harus ditempatkan secara proporsional sebagai pengatur dan

² Tutiek Retnowati dan Widyawati Boediningsih, Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak Atas Tanah Terlantar, *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan*, Vol. 1, No. 8, 2018, hlm. 256-278

³ Muhammad Yusrizal, Perlindungan hukum pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 2.1 (2017): 113-138.

penjamin keadilan, bukan sebagai penguasa yang meniadakan hak masyarakat.⁴

Perspektif hukum agraria menempatkan tanah sebagai sumber daya yang penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatannya tidak dapat dilakukan secara bebas dan tanpa batas oleh individu maupun kelompok. Setiap bentuk penguasaan dan pemanfaatan tanah terikat pada ketentuan hukum yang ditetapkan negara sebagai pemegang hak menguasai atas tanah secara umum. Kerangka normatif tersebut diarahkan untuk menjamin agar penggunaan tanah senantiasa sejalan dengan kepentingan nasional, mengaktualisasikan fungsi sosial tanah, serta mewujudkan asas keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat secara luas.⁵

Negara memiliki kewenangan untuk mengatur keberadaan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah melalui perangkat hukum yang bersifat mengikat. Namun demikian, pengaturan dan pengelolaan tanah oleh negara dapat berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, sesuai dengan karakteristik sosial, ekonomi, dan sistem hukumnya masing-masing. Di Indonesia, pengaturan mengenai penggunaan dan pemanfaatan tanah dirumuskan secara khusus dalam kerangka kebijakan pertanahan nasional melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

⁴ Indra Rusdian Lego, Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah yang di Tetapkan Sebagai Tanah Terlantar, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Vol. 6, No.4, Desember 2020, hlm. 1087-1094

⁵ Bibit Ayu Astriani dan Septi Indrawati. *Sengketa Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria di Indonesia*. Yayasan Tri Edukasi Ilmiah, Jakarta, 2024.

Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan hukum agraria nasional.⁶

Pengundangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menandai lahirnya hukum agraria nasional Indonesia. Keberadaan hukum agraria nasional tersebut diarahkan untuk menjamin agar fungsi bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Orientasi pengaturannya harus selaras dengan kepentingan rakyat dan negara, sekaligus mampu menjawab kebutuhan perkembangan zaman dalam seluruh aspek keagrariaan. UUPA berfungsi sebagai undang-undang pokok, sedangkan pengaturan teknis dan implementatif kebijakan pertanahan dijabarkan lebih lanjut melalui peraturan pemerintah dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.⁷

Kebijakan pertanahan pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan dipahami sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan yang tidak hanya terbatas pada makna government yang berfokus pada aparatur negara, tetapi juga mencakup konsep governance yang melibatkan beragam kelembagaan, termasuk sektor swasta, dunia usaha, dan masyarakat sipil. UUPA memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk menguasai dan mengatur peruntukan, penggunaan, serta pengelolaan tanah pada tingkatan tertinggi.

⁶ Iwan Permadi, Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan atas Tanah oleh Negara. *Jurnal USM Law Review*, Vol. 6, No. 1, 2023, hlm. 291-309.

⁷ Indah Sari, "Hak-hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)." *Jurnal Mitra Manajemen* 9.1 (2017).

Makna “dikuasai oleh negara” tidak diartikan sebagai pemilikan dalam pengertian perdata, melainkan sebagai kewenangan pengaturan (*regelendaad*). Kewenangan tersebut mencakup pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, serta pemeliharaan tanah; penentuan dan pengaturan hubungan hukum antara orang dengan tanah; serta penentuan dan pengaturan hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah. Keseluruhan kewenangan tersebut ditujukan untuk mewujudkan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pengaturan mengenai kewenangan negara atas tanah secara eksplisit tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Ketentuan Pasal 4 UUPA selanjutnya menegaskan bahwa negara melalui pemerintah berwenang menentukan macam-macam hak atas tanah serta memberikan hak-hak atas tanah kepada orang perseorangan maupun badan hukum, baik secara individual maupun bersama-sama. Realitas empiris menunjukkan bahwa tanah yang telah dikuasai atau dimiliki, baik yang telah memiliki hak atas tanah maupun yang diperoleh melalui perolehan baru, masih banyak berada dalam kondisi terlantar.⁸

Upaya menjaga kualitas tanah sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuntut agar para pemegang hak, pemegang hak pengelolaan, maupun pemegang dasar penguasaan atas tanah memelihara dan mengusahakan tanahnya secara optimal serta menghindari praktik penelantaran. Fakta di lapangan justru memperlihatkan bahwa penelantaran

⁸ Anna Triningsih dan Zaka Firma Aditya. "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8.3 (2019): 329.

tanah terus berlangsung, hal ini sejalan dengan data BPN tahun 2025 yang menyatakan bahwa luas tanah terlantar di Indonesia mencapai sekitar 100.000 hektare dan tersebar di berbagai wilayah, sehingga pemerintah melakukan inventarisasi serta pengawasan untuk memastikan pemanfaatannya sesuai peruntukan.⁹

Konsekuensi hukum terhadap penelantaran tanah telah diatur dalam UUPA, yakni hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan, pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah, serta penetapan tanah tersebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah yang belum memiliki hak atas tanah tetapi telah terdapat dasar penguasaannya tetap harus digunakan berdasarkan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 4 juncto Pasal 16 UUPA, sehingga penguasaan dan pemanfaatannya memperoleh legitimasi hukum yang jelas.¹⁰

Kebijakan penertiban tanah terlantar mendorong pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang selanjutnya dijabarkan melalui Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 mengenai ketentuan pelaksanaannya. Penerbitan kedua regulasi tersebut dimaksudkan untuk membentuk kerangka administratif dalam penataan, pengendalian, dan pemanfaatan kembali tanah yang tidak diusahakan sesuai

⁹ Arif Ferdianto, Menteri ATR/BPN Nusron Sebut Luas Tanah Terlantar Capai 100.000 Ha <https://nasional.kontan.co.id/news/menteri-atrbpn-nusron-sebut-luas-tanah-terlantar-capai-100000-ha> diakses pada 1 Desember 2025

¹⁰ Liani Sari, "Akibat Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Yang Tanahnya Diterlantarkan." *Legal Pluralism: Journal of Law Science* 7.2 (2017): 190-203.

peruntukannya. Implementasi di lapangan menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut belum berjalan efektif, terutama karena sejumlah materi pengaturan tidak lagi memadai sebagai pedoman penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Kondisi tersebut kemudian melatarbelakangi penggantian regulasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.¹¹

Penilaian terhadap PP 11/2010 memperlihatkan adanya keterbatasan dalam mengakomodasi persoalan faktual yang muncul dalam praktik penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Problematika utama berkaitan dengan penentuan objek yang dapat dikualifikasikan sebagai tanah terlantar, pengaturan jangka waktu serta mekanisme peringatan, dan tata cara administratif untuk mengeluarkan bidang-bidang tanah yang telah dimanfaatkan dari basis data tanah yang terindikasi terlantar. Keterbatasan pengaturan tersebut berdampak pada ketidakpastian prosedural dan rendahnya efektivitas penataan, sehingga pemerintah menetapkan pembaruan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar sebagai instrumen normatif yang lebih mutakhir.

Realitas sosial menunjukkan bahwa sengketa sering bermula dari tanah bersertifikat hak milik yang ditinggalkan pemiliknya dalam jangka panjang, misalnya lebih dari dua puluh tahun, akibat mobilitas ekonomi seperti merantau untuk mencari penghidupan. Keadaan tersebut berpotensi menyebabkan tanah

¹¹ Sahnun Arba dan Wiwiek Wahyuningsih. "Pemberdayaan hukum dan kebijakan pertanahan sebagai upaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar." *Old Website Of Jurnal Mimbar Hukum*, 22.1 (2010): 18-36.

tidak dapat diusahakan secara langsung oleh pemiliknya dan membuka ruang bagi penguasaan pihak lain. Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika pihak yang menguasai kemudian memiliki alas hak berupa sertifikat hak milik, sehingga muncul indikasi tumpang tindih kepemilikan melalui keberadaan dua sertifikat atas bidang tanah yang sama dengan pemilik yang berbeda. Situasi demikian berpotensi menimbulkan konflik kepemilikan yang berujung pada sengketa litigasi di pengadilan apabila penyelesaian secara musyawarah tidak mencapai kesepakatan.

Praktik di lapangan memperlihatkan kecenderungan menafsirkan sikap pasif pemegang hak selama puluhan tahun sebagai bentuk penelantaran yang berimplikasi pada hapusnya hak milik atas tanah. Penafsiran tersebut kerap diterapkan sekalipun pemilik hak tidak berada dalam kondisi memungkinkan untuk mengusahakan tanahnya, misalnya akibat merantau ke luar daerah untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Problematika semakin serius ketika penilaian penelantaran dilakukan tanpa disertai penetapan resmi dari instansi berwenang, khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga dasar yuridis penghapusan hak menjadi tidak terang dan rentan dipersoalkan.

Kondisi demikian menimbulkan pertanyaan hukum yang mendasar: apakah hak milik atas tanah dapat hapus semata-mata karena tanah tidak dikelola dalam jangka waktu tertentu? Pertanyaan berikutnya berkaitan dengan status “tanah terindikasi terlantar”, yakni apakah indikator administratif tersebut dapat dijadikan alasan penghapusan hak milik tanpa melalui prosedur formal sebagaimana ditentukan dalam UUPA beserta peraturan pelaksanaannya.

Fokus persoalan terletak pada batas antara fakta sosial “tidak digunakan” dan tindakan hukum “penetapan tanah terlantar” yang membawa konsekuensi terhadap keberlakuan hak.¹²

Prosedur penetapan tanah sebagai tanah terlantar pada prinsipnya tidak cukup didasarkan pada fakta tidak dimanfaatkannya tanah. Mekanisme penertiban mensyaratkan tahapan administratif tertentu sebagaimana diatur 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 Terlantar. Kedua regulasi tersebut menegaskan bahwa penetapan tanah terlantar merupakan tindakan hukum formal yang berada dalam kewenangan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN, dan hanya dapat dilakukan setelah melalui rangkaian proses identifikasi, evaluasi, peringatan, pengawasan, hingga penetapan.

Ketidaksesuaian antara praktik yang berkembang di masyarakat dan konstruksi hukum positif tersebut menimbulkan risiko pelanggaran terhadap prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah. Pemilik hak yang secara yuridis sah berpotensi mengalami kerugian apabila haknya dianggap hapus hanya karena tanah ditinggalkan dalam waktu lama, sementara prosedur penetapan resmi sebagai tanah terlantar tidak pernah dijalankan. Kerugian tersebut menjadi lebih berat karena hak milik yang telah memiliki alas hak

¹² Muhammad Agung Rojiun, "Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Demi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum." *Jurnal Education and Development* 10.2 (2022): 738-748.

sebelumnya dapat dipandang hilang tanpa dasar keputusan administrasi yang jelas.

Situasi tersebut menunjukkan urgensi perlindungan hukum yang konkret terhadap pemegang hak agar penertiban tanah terlantar tetap berjalan dalam koridor due process administrasi serta tidak menegasikan hak keperdataan yang dilindungi hukum. Jaminan konstitusional atas perlindungan dan kepastian hukum memperoleh landasan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Prinsip tersebut menghendaki agar setiap pembatasan atau penghapusan hak atas tanah dilakukan secara prosedural, sehingga tujuan penataan pertanahan tidak menimbulkan ketidakadilan bagi pemilik hak yang beritikad baik.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian skripsi ini akan mengkaji secara normatif mengenai **“Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar Dalam Sistem Hukum Nasional.”**

B. Rumusan Masalah

Permasalahan yang akan penulis angkat dalam penyusunan skripsi antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi hukum penetapan tanah terlantar menurut peraturan perundang-undangan?

2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dan penyusunan skripsi ini adalah:

1. Mengetahui konstruksi hukum penetapan tanah terlantar menurut peraturan perundang-undangan.
2. Mengenalisa perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional.

D. Manfaat Penelitian

Di dalam penelitian sangat diharapkan adanya manfaat dan kegunaan, karena suatu penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penelitian tersebut antara lain:

1. Manfaat teoritis
 - a) Diharapkan penelitian ini dapat memberikan tambahan pengetahuan dan pemahaman secara yuridis mengenai pengaturan dan penerapan konsep tanah terlantar dalam sistem hukum agraria nasional, sehingga penulis dapat membagikan dan mengembangkan pengetahuan tersebut kepada pihak lain yang berkepentingan;
 - b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan keilmuan serta berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum agraria, terkait perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar berdasarkan UUPA dan peraturan pelaksanaannya.

2. Manfaat praktis

- a) Bagi Masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah, serta mekanisme dan batasan hukum dalam penetapan tanah sebagai tanah terlantar, sehingga masyarakat dapat lebih sadar dan terlindungi secara hukum.
- b) Bagi Aparatur Pemerintahan dan Penegak Hukum, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan dalam menerapkan kebijakan dan tindakan administratif terkait penertiban tanah terlantar agar selaras dengan prinsip kepastian hukum, perlindungan hak, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- c) Bagi Mahasiswa, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sarana pengembangan kemampuan akademik dan pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA).

E. Terminologi

1. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum, Dalam hukum, pengertian perlindungan hukum adalah segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan

pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada.

2. Tanah

Tanah menurut UUPA adalah hanya permukaan bumi saja. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, adalah sebagai berikut: “atas dasar hak menguasai Negara, ditentukannya adanya macammacam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum lainnya.

3. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum yang meliputi atas permukaan bumi saja. Sedangkan hak mempergunakannya tanah adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia, dan Eksploitasi serta penelitian, untuk mengambil manfaat ekonomi dan manfaat-manfaat lainnya dari alam Indonesia, yang bertujuan untuk kepentingan ekonomi yang pada akhirnya baik langsung ataupun tidak langsung akan mensejahterakan rakyat dan demi terwujudnya kemakmuran secara nasional, yang mewilayahi haknya meliputi tanah, tubuh bumi, dan ruang angkasa.¹³

4. Tanah Terlantar

¹³ Dyara Radhite Oryza Fea, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, Legality Yogyakarta. 2018,

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.¹⁴

5. Hukum Nasional

Hukum nasional adalah hukum yang berlaku dalam suatu negara tertentu. Hukum nasional di Indonesia merupakan campuran dari sistem hukum-hukum Eropa, hukum agama dan hukum adat. Sebagian besar sistem yang dianut, baik perdata maupun pidana berbasis pada hukum Eropa Kontinental, khususnya dari Belanda karena aspek sejarah masa lalu Indonesia merupakan wilayah jajahan dengan sebutan Hindia Belanda.¹⁵

F. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian (hukum) dipahami sebagai kegiatan ilmiah yang diselenggarakan berdasarkan metode, sistematika, dan pemikiran tertentu untuk mempelajari gejala hukum dengan cara menganalisisnya, sehingga kebenaran/solusi atas masalah hukum dapat dirumuskan secara dapat dipertanggungjawabkan. Berikut adalah metode penelitian yang penulis susun:¹⁶

¹⁴ A.P. Parlindungan. *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah (Menurut sistem UUPA)*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 17

¹⁵ Miftakhul Nur Arista dan Ach. Fajruddin Fatwa, Hubungan Hukum Internasional Dan Hukum Nasional, *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah dan Hukum*, Vol. 1, No. 4, 2020, hlm. 365-376

¹⁶ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6.

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian yang dilaksanakan, penulisan menggunakan pendekatan normatif, yaitu Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.¹⁷

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yakni penelitian yang memaparkan penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengaitkannya pada teori-teori hukum serta praktik pelaksanaan hukum positif yang relevan dengan permasalahan yang dikaji. Karakter deskriptif menunjukkan bahwa penelitian ini diarahkan untuk menghasilkan gambaran yang utuh, sistematis, dan komprehensif. Sifat analitis tercermin dari tahapan pengkajian lanjutan yang dilakukan melalui analisis berbagai aspek hukum menggunakan teori-teori hukum, asas-asas hukum, doktrin-doktrin hukum, serta ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁷ Rony Hanitojo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumenter*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 13-14.

3. Jenis dan Sumber data

Dalam penelitian hukum, bahan hukum terbagi bahan hukum primer dan sekunder yakni:

a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat serta peraturan perundang-undangan.¹⁸ Bahan hukum primer yang digunakan pada penelitian ini meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- 3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria;
- 4) 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.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :

- 1) Buku-buku kepustakaan;
- 2) Jurnal hukum;
- 3) Karya tulis/karya ilmiah;
- 4) Doktrin atau pendapat hukum;

¹⁸ Amiruddin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 31.

c. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :

- 1) Kamus hukum;
- 2) Kamus Bahasa Indonesia;
- 3) Ensiklopedia;
- 4) Internet.

4. Metode Pengumpulan Data

Mengumpulkan bahan hukum memakai penelitian kepustakaan ialah teknik dokumentasi, yakni terkumpul dari studi literatur seperti belajar mengenai aturan perundang-undangan, artikel, buku, karya ilmiah, dan sumber bacaan lain terkait masalah penelitian berdasar pada bahan hukum sekunder yang didapatkan.

5. Metode Analisa Data

Metode yang dipergunakan ialah analisis kualitatif, yakni inventarisasi bahan hukum (primer dan sekunder) secara terstruktur sehingga memudahkan implementasi bahan dan pemahaman hasil analisis. Hasil analisis yang diperoleh, selanjutnya akan dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan penggambaran yang bisa dipahami dengan jelas dan terarah untuk menyelesaikan persoalan pada penelitian.¹⁹

¹⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 153

G. Sistematika Penulisan

BAB I : Pendahuluan

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang hal-hal yang melatarbelakangi penulisan serta alasan penulis untuk membahas topik mengenai proses penyidikan tindak pidana penipuan dan penggelapan. Kemudian dikemukakan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, terminologi, metode penelitian yang meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, jenis dan teknik pengumpulan data, dan metode analisis data.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini dijelaskan mengenai tinjauan umum perlindungan hukum, tinjauan umum hak atas tanah, tinjauan umum tanah terlantar, hak atas tanah dalam hukum islam.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ketiga ini berisi (1) konstruksi hukum penetapan tanah terlantar menurut peraturan perundang-undangan. (2) perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional.

BAB IV : PENUTUP

Simpulan dan Saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Perlindungan Hukum

1. Teori Perlindungan Hukum

Negara hukum tidak asing dengan ilmu pengetahuan tentang ketatanegaraan sejak zaman dahulu kala hingga sekarang ini. Hanya di dalam sebuah prakteknya terkait dengan ketatanegaraan disini orang masih bisa melihat apakah suatu negara untuk bisa dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini dapat diartikan karena di dalam praktek, pengertian yang ada sesuai dengan teori masih diperhitungkan dengan kondisi masyarakat waktu dan tempat. Maka sangat tidak di herankan apabila kita melihat tentang perlindungan hukum di dalam praktik banyak penyimpangan yang terjadi tidak sesuai dengan amanat konstitusi. Apabila hal seperti ini sering dan terus terjadi negara ini hanya dapat di lihat sebagai negara formil dan secara materil tidak ada karena sering di langgar di dalam praktiknya.

M. Yamin mengemukakan terkait dengan konsep negara hukum Indonesia sudah lama sebelum adanya proklamasi kemerdekaan RI Tahun 1945, yang menajadi sebuah sumber hukum tertulis. Terkait dengan istilah negara hukum dipandang lebih muda di bandingkan dengan pengertian negara hukum yang lebu di kenal terlebih dahulu seperti Sriwijaya,

Majapahit, Melayu, Mataram, Minangkabau.²⁰ Hasil penyelidikan yang di dapat menolak pendapat-pendapat pengertian negara hukum yang berasal dari negara-negara seperti Eropa Barat, bahwa dapat diartikan pengertian negara hukum lebih di kenal di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara eropa. Sudargo Gautama ada 3 ciri terkait dengan unsur-unsur sebuah negara hukum adalah:²¹

- a. Terdapat terkait dengan batasan kekuasaan negara kepada setiap individu manusia atau perorangan, sehingga dapat dikatakan negara tidak dapat bertindak sesukanya atau sewenang-wenang atas tindakannya tersebut dibatasi oleh yang namanya hukum. Rakyat mempunyai hak terhadap negara dan negara mempunyai hak kepada rakyat.
- b. Asas Legalitas, dimana tindakan pemerintah harus ada berdasarkan hukum yang telah disahkan terlebih dahulu juga ditaati oleh pemerintah dan jajarannya.
- c. Pemisahan Kekuasaan, demi melindungi hak asasi manusia maka harus adanya pemisahan kekuasaan dari pembentuk, pelaksana dan pengawas undang-undang agar tidak terjadi dalam satu di kekuasaan lembaga saja.

²⁰ Lubis, Solly, *Sumber Hukum Perangkat dan Peringkat Peraturan Hukum*, Makalah Semanr Nasional Perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945, Bandar Lampung, 2016, hlm. 12.

²¹ *Ibid.*, hlm. 14.

Asia Tenggara dan Pasifik yang tercantum dalam buku “*The Dymanich Aspect Of The Rule Of Law In The Modern Age*” mengemukakan ada beberapa syarat sebagai *Rule Of Law* adalah sebagai berikut :

- a. Perlindungan konstitusional diartikan bahwa konstitusi sebagai penjamin hak-hak seseorang baik individu maupun kelompok harus bisa menentukan dari semua proses dan juga tata cara terkait dengan perlindungan prosedural yang berlaku kejaminannya.
- b. Badan suatu kehakiman sendiri kehakiman sebagaimana bebas yang tidak terikat juga tidak memihak
- c. Kebebasan terkait berpendapat atas menyatakan sesuatu hal.
- d. Pemilihan umum independen juga bebas dari semua pihak.
- e. Kebebasan berorganisasi dan berposisi.
- f. Pendidikan atas civic.

Negara hukum pada hakikatnya terkait dengan kekuasaan, terdapat dua sentra kekuasaan antara lain satu pihak memegang kekuasaan untuk memegang pemerintahan dan di satu pihak rakyat diperintah melepas segala kekuasaannya. Apabila adanya negara yang berfokus pada kekuasaan dan tidak memikirkan kedaulatan, hak dan kewajiban rakyat maka hancurlan suatu negara tersebut juga tidak bisa dinamakan dengan negara hukum.

Van Apeldoorn mengemukakan terkait dengan tujuan hukum itu sendiri adalah mengaturmasyarakat dalam tatanan kehidupan agar terciptanya kedamaian dan keadilan. Perdamaian diartikan bahwa adanya perlindungan-perlindungan hukum yang melindungi manusianya tersebut, secara

kehormatan, harta, kepentingan dan hak kewajibannya, disebabkan karena kepentingan antara individu dan kelompok masyarakat sangat bertentangan antara satu dengan yang lain, bertentangan antara kepentingan menyebabkan sebuah pertikaian dan bahkan dapat menyebabkan peperangan melawan hukum apabila hukum tidak bertindak sebagai perantara dalam mewujudkan kedamaian. Hukum dapat menciptakan perdamaian dengan cara menimbang kepentingan-kepentingan secara teliti dan menjaga keseimbangan untuk tercapainya tujuan yang di capai. Hukum berfungsi untuk mewujudkan pergaulan di dalam masyarakat secara damai dalam tatanan masyarakat yang di inginkan adalah keadilan, dapat diartikan bahwa peraturan yang mengandung antara keseimbangan dan kepentingan-kepentingan dilindungi maka setiap individu orang mendapat sebanyak bagian yang menajadi haknya.

Montesque berpendapat, negara di dunia ini yang paling baik adalah negara hukum, disebabkan karena di dalam konstitusi negara memiliki 3 inti pokok sebagai berikut:²²

- a. Perlindungan HAM.
- b. Ditetapkan ketatanegaraan suatu negara.
- c. Adanya pembatasan kekuasaan dari organ-organ negara.

Tujuan hukum adalah untuk mendapatkan kepastian hukum setinggi-tingginya (*rechtzekerheid*). Kepastian hukum dianggap penting bila

²² Suhardi Gunarto, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2002, hlm. 23.

disejajarkan dengan ajaran negara hukum, telah adanya jaminan kalau kita bandingkan dengan hukum tidak tertulis bahwa dalam negara hukum ada jaminan kepastian hukum. Ide sebuah negara hukum baik selain adanya konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* berkaitan dengan suatu dari sebuah konsep yang berasal dari *nomocracy*, berasal dari kata *nomos* dan *cratos* di dalam suatu demokrasi. *Nomos* diartikan norma dan *cratos* diartikan kekuasaan yang telah adanya untuk dibayangkan salah satu faktor sebagaimana kekuasaan penyelenggaraan negara. Istilah *nomokrasi* berkaitan erat dengan ide kedauletan sebagai hukum adalah kekuasaan tertinggi. A. V. Dicey mengemukakan dalam istilah Inggris yang telah dikembangkan dengan adanya prinsip *rule of law* yang telah meluasa dari berkembang di Amerika Serikat “*the rule of law and not of man*” mengartikan sebenarnya dalam anggapannya pemimpin terkait dengan hukum itu sendiri orang-orang yang berkuasa, sedangkan di dalam buku Plato dengan judul “*nomoi*” yang di terjemahkan ke dalam bahasa Inggris *the laws*, bahwa jelas bagaimana dari suatu ide nomokrasi sudah ada sejak jaman Yunani Kuno.²³

Konsep adanya baik dari negara hukum pada di zaman modern, Eropa Kontinental sebagaimana telah dikembangkan dari berbagai antara lain yaitu Imanuel Kant, Paul Laband, Fichte, dan lain sebagainya telah adanya menggunakan berbagai suatu istilah Jerman yaitu *rechtssaat*, sedangkan sebuah tradisi di dalam Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan

²³ Plato, *The Laws*, *Penguin Classics*, Diterjemahkan dan Diberi Kata Pengantar Oleh Trevor J saunders, Edisi Tahun 1986.

oleh A.V. Dicey yaitu *Rule Of Law*. Sedangkan menurut Julius Stahl, konsep dari suatu negara hukum *rechtsstaat*, ada 4 elemen yaitu:²⁴

- a. Perlindungan HAM.
- b. Pembagian Kekuasaan.
- c. Pemerintahan di dasarkan Undang-Undang.
- d. PTUN

A.V. Dicey mengemukakan terkait dengan tiga ciri dari negara hukum “*The Rule Of Law*” adalah²⁵.

- a. *suremacy of law*.
- b. *Equality before the law*.
- c. *Due process of law*.

Julius Stahl mengembangkan 4 prinsip *rechtsstaat* yang digabungkan adanya dengan prinsip *rule of law* sebagaimana telah dikembangkan oleh A.V. Dicey sebagai mendai negara hukum yang ada di era sekarang. Oleh *The International Commission Of Jurist*, dengan adanya prinsip peradilan bebas yang tidak pandang pilih dalam memihak, *idependence and impartialy of judiciary*, yang dimana dimasa sekarang dianggap mutlah dalam memerlukan adanya negara yang demokrasi, *The International Commission Of Jurist*, adalah ciri penting dalam negara hukum itu sendiri, ada tiga komponen antara lain²⁶:

²⁴ Finer, Bodgador, Vernon, Rudden, Bernard, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, New York, 1999, hlm. 21.

²⁵ Plato., *Op. Cit.*, hlm. 124

²⁶ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, 1962, hlm. 9.

- a. Negara tempat pengayom dari masyarakat harus tunduk pada hukum yang berlaku.
- b. Pemerintah diwajibkan menghormati adanya hak-hak setiap dari individu masyarakat.
- c. Peradilan yang bebas dan tidak adanya keperpihakan atau memihak.

Utrecht mengatakan ada dua dari suatu negara baik itu hukum formil dan klasik, juga negara hukum formal dan modern. Negara hukum formil mencakup negara dalam negara keadaan sempit dapat diartikan bahwa negara hukum formil sebagai peraturan perundang-undangan saja, sedangkan negara hukum negara hukum materil mencakup tentang terkait dengan arti dari keadilan yang ada di dalamnya. Friedman sebagaimana yang ada di dalam bukunya yang berjudul "*Law in a Changing Society*" berisi perbedaan antara sebagai *rule of law* dalam arti negara hukum formil dan *Organized public power*, juga *rule of law* suatu dari negara hukum materil *the rule of just law*.

Perbedaan dalam konsep negara hukum tidak semudah dalam mewujudkan sebuah keadilan yang secara substantif, karena dalam konsepsi negara hukum dapat dinilai dari hukum formil dan materil, apabila kalau memandang hukum dari segi yang sempit ditinjau dari peraturan perundang-undangan saja dan terbatas maka hal tersebut belum tentu menjamin keadilan yang substantive. Friedman dalam sebuah istilah *the rule of law* mengartikan keadilan yang secara esensial dibandingkan dalam arti sempit, *the rule of law* negara hukum bisa dilihat dari zaman sekarang.²⁷

²⁷ *Ibid.*, hlm. 15

Perlindungan hukum sebagaimana dapat diartikan dalam bentuk sosiologis dan juga antropologis antara lain bagian sebuah kata hukum dan juga bisa negara adanya peraturan perundang-undangan baik pusat sampai dengan daerah demi kesejahteraan. Indonesia mempunyai kekayaan budaya yang sangat melimpah terutama adalah suku. suku aset Inonesia sangat berharga yang harus di lindungi dan tidak memandang sebelah mata, dikarenakan mempunyai hak yang sama dalam hal keadilan dimata hukum. Kalau kita lihat pelanggaran terhadap masyarakat hak ulayat sering terjadi dan pelakunya adalah yang merasanya dirinya berpendidikan dari latar belakang.²⁸

Welfarestate mengungkapkan sebagai negara kesejahteraan, negara menajamin atas hak dan kewajiban dalam kesejahteraan rakyat. Sedangkan di dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat terdapat lima pilar yang harus diwujudkan antara lain.

- a. Demokrasi
- b. Penegakan hukum
- c. Perlindungan HAM
- d. Keadilan sosial
- e. Anti diskriminasi.

Demokrasi adalah proses dalam mengambil keputusan harus di dasarkan kepentingan umum dan juga melibatkan rakyat, adanya

²⁸ Anwar, *Diklat Pendidikan Kewarganegaraan*, Universitas Muhamadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 10

penegakan hukum yang adil dan dan tidak memihak, perlindungan hak asasi manusia, dimana manusia setiap subyek mendapatkan perlindungan baik hak dan martabatnya, juga adanya keadilan sosial yang menjangkau dari segi umum dan tidak memihak dari latar belakang, anti diskriminasi yang memberlakukan sebua orang sama dihadapan hukum. sedangkan di dalam melakukan kegiatan pemerintahan melakukan ada dua tindakan, tindakan biasa dan tindakan hukum yang harus ditegakan. Tindakan hukum adalah tindakan yang langsung berurusan dengan pemerintah dan badan atau pejabat negara dalam menyelenggarakan pemerintahan, ada beberapa unsur dalam tindakan pemerintah²⁹.

- a. Perbuatan yang dilakukan secara langsung oleh aparatur negara sendiri dalam sebagai alat pemerintahan negara.
- b. Perbuatan yang dilakukan guna menjalankan fungsi pemerintahan.
- c. Perbuatan yang dilakukan adanya mengakibatkan atau menimbulkan hukum administrasi.
- d. Perbuatan tersebut dilakukan untuk adanya kepentingan rakyat dan negara.

Dalam negara hukum semua yang dilakukan pemerintah harus berdasarkan atas hukum, karena adanya prinsip asas legatitas, tanpa adanya asas legalitas bagi para penyelenggara negara tidak dapat melakukan kewajibannya sebelum adanya peraturan baik perundang-undangan yang

²⁹ Sri Sumantri, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1999, hlm. 15

berlaku maka dari itu setiapadanya suatu perbuatan dan kebijakan negara harus ada dasar yang kuat di dalam menjalankan tugas-tugas negara. Apabila dalam menjalankan negara belum ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam menajalan pemerintahan sebagai pejabat dan bada anministrasi sebagaimana kebijakannya harus adanya perundang-undang yang mengaturnya terlebih dahulu yaitu *freis emersen*.

2. Pengertian Perlindungan Hukum

Perlindungan kata di dalam suatu bahasa Inggris yaitu *protection* yang artinya sebagai: a. *protecting being proteced*, b. *system protecting*, c. *person or thing that protect*, sedangkan di dalam bahasa Indonesia dapat di artikan sebagai tempat berlindung atau juga sebagaimana memperlindungi³⁰. Dari pengertian kata di atas bahwa perlindungan hukum dapat di artikan sebagai melindungi hak-hak pribadi manusia, melindungi orang yang lemah agar mendapatkan yang menajadi haknya tidak mendapatkan pengurangan.

Harjono berpendapat perlindungan dalam bahasa Inggris yaitu sebuah *legal protection*, juga dalam bahasa belanda sendiri memiliki istilah dengan *rechtsbecherming*. Harjono berpendapat bahwa perlindungan hukum di berikan oleh sarana hukum tujuannya adalah untuk melindungi hak atau kepentingan-kepentingan tertentu³¹. Setiono mengemukakan perlindungan hukum diartikan sebagai upaya dalam melindungi masyarakat atas sewenang-wenangnya penguasa yang ketidak sesuaian dari peraturan yang berlaku dan

³⁰ Kamus Bahasa Indonesia, KBBI.

³¹ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 357.

guna terwujudnya ketenagan, kedamaian, ketentraman masyarakat untuk menikmati hak-haknya tersebut³². Sedangkan dari pendapatnya Philipus M Hadjon mengungkapkan bahwa terkait perlindungan dari hukum itu sendiri adalah perlindungan terhadap harkat juga martabat manusia guna melindungi HAM, subyek hukum berdasarkan atas kewenangan dan ketentuan peraturan peraturan yang berlaku, dapat diartikan perlindungan hukum di berikan untuk pemenuhan hak-hak dan tidak mengurangi apa yang itu kewajibannya³³.

Perlindungan hukum berkaitan dengan hak seseorang, perlindungan hukum secara nyata dapat di lihat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat dalam Pasal 28 huruf G ayat 1 dan 2. Dalam pasal tersebut bermakna bahwa disini setiap adanya warga dari negara Indonesia berhak atas dari mendapatkan perlindungan diri, baik keluarga, kehormata, harta dan martabat dan setiap warga negara atas berhak mendapatkan dari rasa aman juga ketentraman dan juga mendapatkan sebuah perlindungan dari semua bentuk ancaman dan bahaya yang tidak sesuai dengan HAM, dan warga negara berhak terhindar dari bahaya dan bebas dari segala ancaman dan merendahkan derajatnya sebagai warga negara. Untuk mencegah adanya tersebut negara menciptakan sebuah lembaga hukum guna untuk melindungi warga negara indonesia agar bebas dari hal-hal yang tidak di inginkan misalnya kekerasan, penyiksaan, dan lain sebagainya.

³² *Ibid.*, hlm. 348.

³³ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsip. Penanganan Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, Surabaya, 1987, hlm. 25.

Seseorang apabila melakukan kesengajaan kekerasan kepada orang lain sebagaimana telah melanggar ketentuan ham, maka dapat dikatakan bahwa orang tersebut telah melanggar baik ketentuan pidana sesuai dengan adanya hukum negara yang berlaku, perlindungan hukum kepada masyarakat atas rasa aman di atur dalam bentuk dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 terkhsus Pasal 35, dalam pasal tersebut dapat di artikan bahwa setiap manusia mempunyai hak sejak berada di dalam kandungan, hak tersebut tidak dapat dicabut bahkan oleh negara dan berhak mendapatkan perlindungan hukum baik di dalam masyarakat yang damai, tenang, tentram.

Hukum yang berada di dalam masyarakat adalah sarana sebuah hukum yang tercipta guna adanya kenyamanan dan ketentraman tersendiri, sehingga apa yang dicapainya hubungan antar setiap individu tercapai kedamaian dan ketentraman untuk membuat sebuah kepentingan yang harmonis juga kekeluargaan. Hukum sendiri sebuah perlindungan yang terbentuk oleh manusia dengan adanya norma dan kaedah. Hukum adalah sekumpulan peraturan yang berisi norma sebagaimana berlaku bagi semua elemen manusia yang berada di wilayahnya. Hukum adanya kejaminan semua orang untuk meletakkan haknya sebagai diajalankan apa yang menjadi haknya untuk menentukan sebuah perlindungan hukum adanya pelaksana yang disiplin dan tegas³⁴. Adanya peran hukum di dalam masyarakat adalah untuk kepentingan setiap masyarakat agar tidak terganggu antar kepentingannya.

³⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 39

Persengketaan yang sering terjadi dan dialami harus adanya keadilan yang berlaku yaitu hakim sebagai pemutus perkara. Tujuan pokok tersendiri adanya hal perlindungan dari kepentingan manusia sehingga terciptanya tatanan yang tertib dan terwujudnya. Subekti mengatakan dalam pandangannya tujuan dari hukum itu sendiri adalah mengabdikan kepada negara agar terwujudnya masyarakat damai aman dan tenang atas kesejahteraannya³⁵.

Kewajiban dan juga hak timbul adanya subyek dan obyek hukum itu sendiri harus mendapatkan prioritas utama dalam perlindungan hukum, sehingga dalam melakukan sebuah aktifitas dan kepentingan masing-masing masyarakat merasa aman dan tenang. Dapat diartikan dalam perlindungan hukum bahwa setiap individu manusia merasa hak dan kepentingannya akan terjamin dan kembali lagi apa yang di dapatkannya, dengan rasa aman, tenang. Dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa perlindungan hukum diberikan terhadap subyek hukum atas aturan yang berlaku. Baik itu *preventif* (pencegahan) dan juga adanya upaya *represif* (pemaksaan), baik adanya hukum tertulis juga tidak tertuklis dalam penegakannya peraturan yang berlaku. Dengan kata lain, perlindungan hukum dapat diartikan sebuah gambaran secara umum atas fungsi itu sendiri, jufa kepentingan atas setiap manusia di dalam negara bahkan masyarakat yang paling utama sehingga muncul keselarasan dan keseimbangan.

³⁵ *Ibid*, hlm. 57-61

Berdasarkan dari paparan yang di atas sehingga dapat di simpulkan bahwa sebuah perlindungan hukum diberikan setiap kepada oleh masyarakat guna melindungi haknya dan pemenuhan kewajibannya terhadap harkat dan martabatnya atas tidak kesewenang-wenangan kekuasaan yang tidak sesuai dengan amanat undang-undang, dan tujuan adanya perlindungan hukum adalah untuk terwujudnya adanya kepastiangan hukum.

3. Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum

Terkait dengan prinsip terkait dengan perlindungan hukum terkhusus terhadap rakyat yang berlandaskan pada suatu Pancasila dan juga undang-undang dasar sebagai falfasah negara Indonesia. Konsepsi perlindungan hukum yang berasal dari negara barat adalah *Rechtsaat* juga *rule of the law*. Dengan adanya konsepsi Barat antara lain sebagai acuan kerangka dalam berfikir dan berladaskan Pancasila dengan adanya sebuah dari prinsip perlindungan hukum Pancasila, prinsip perlindungan hukum yang ada di Inonesia adalah pengakuan juga perlindungan hak asasi manusia harkat dan martabatnya yang bersumber dari Pancasila.

Prinsip-prinsip yang selalu dengan mendasari yaitu terkaid perlindungan hukum terhadap masyarakat berdasarkan Ideologi Pancasila yaitu:

- a. Pertama adalah mengenai prinsip dari perlindungan hukum terkhusus oleh rakyat sebagai dari tindakan pemerintah antara lain konsep jaminan suatu ham. Pengakuan hak dan juga harkat yang pada manusia memiliki dasar sudah melekat pada cita-cita bangsa yaitu

Pancasila sebagai filosofi negara yang menjadi kesepakatan bersama, pancasila sebagai cita-cita leluhur pendiri bangsa. Dari adanya landasan dan tujuan negara maka semua rakyat Indonesia dianulir terkait pengakuan, tujuan, sehingga terwujudnya kesejahteraan bersama. Tidak lupa di pembukaan undang-undang dasar juga sebagai pondasari berdirinya negara Indonesia juga cita-cita yang wajib dicapai oleh negara dan saling sinkron antara masyarakat.

- b. Prinsip yang kedua adalah prinsip negara hukum³⁶ terkait dengan landasan perlindungan bagi rakyat atas suatu tindakan-tindakan pemerintah dengan prinsip adanya negara hukum. Kita ketahui bersama bahwa Pancasila dasar dari suatu falsafah negara harus berupa serasi baik dari hubungan pemerintah juga rakyat melalui asas kurukunan sebagai elemen yang pertama dalam Pancasila sehingga menimbulkan adanya keserasian dan terwujudnya keseimbangan di dalam masyarakat.

Prinsip perlindungan hukum yang dilakukan oleh pemerintah bertumpu pada pengakuan juga keserasian untuk mewujudkan adanya hak asasi manusia. Adanya konsep-konsep pada pengakuan juga perlindungan hukum menitikberatkan pada pembatasan terkait dengan menekankan kewajiban masyarakat dan pemerintah³⁷. Prinsip kedua sebagaimana telah

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia; Sebuah Study Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penangannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 19-20

³⁷ Yasir Arafat, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Yang Seimbang*, Universitas Islam Jember, Jember, 2015, hlm. 34.

adanya menjadi landasan terhadap suatu perlindungan hukum sebagaimana suatu prinsip negara hukum. Hal tersebut di karenakan dalam mewujudkan pemerintah yang memiliki tujuan mensejahterakan rakyat dan perlindungan kepada rakyat hal tersebut adalah upaya dari perlindungan hukum.

Pendapatnya dari Philipus M Hadjon, prinsip dalam perlindungan hukum terhadap rakyat berdasarkan landasan pancasila di bedakan sebagaimana menjadi dua adalah:

- a. Prinsip pengakuan juga paling utama adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia manusia, dalam prinsip ini perlindungan yang di berikan kepada pemerintah kepada rakyat yang menitikberatkan pada konsep pengakuan terkait perlindungan hak asasi manusia sesuai dengan pembatasan yang juga meletakkan kewajiban kepada masyarakat juga pemerintah sehingga adanya dari suatu prinsip dari perlindungan hukum itu snediri kepada rakyat yang berdasarkan pancasila, yang diawali dengan deklarasi HAM.
- b. Prinsip negara hukum yang memiliki sebuah prinsip ini yang telah adanya melandasi adanya negara hukum untuk rakyat atas tindakan pemerintah sebagaimana prinsip suatu negara hukum, dan dapat di kaitkan dengan prinsip pengakuan juga perlinudungan terhadap HAM, pengakuan tersebut mendapatkan tempat utama dari negara sebagai tujuan dari negara hukum.³⁸

³⁸ Philipus M Hadjon, *Op.,Cip*, hlm. 19

Berdasarkan dari uraian diatas dapat kita ketahui bahwa perlindungan hukum di miliki oleh setiap subyek hukum dan negara harus menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat. Perlindungan hukum di berikan kepada rakyat untuk tidak di batasi dan oleh negara dan kesewenang-wenangannya atas kepentingan tertentu. Prinsip dari perlindungan hukum adalah bertumpu pada hak manusia tidak dibatasi pelaksanaan dan kewajibannya.

4. Bentuk-bentuk Perlindungan Hukum

Philipus M. Hadjon mengungkapkan telah membagi dalam bentuk terkait dengan perlindungan hukum yaitu ada 2 (dua), antara lain :

a. Perlindungan hukum yang *preventif*

Perlindungan hukum preventif sebagaimana menunjukan upaya terkait dengan kesempatan kepada rakyat atas suatu tindakan pemerintah yang ditunjukan kepada rakyat. Dalam perlindungan hukum diatas menghindari dari semua segi konflik sengketa yang berkepanjangan sehingga negara atau pemerintah diberikan suatu kebebasan untuk bertikdak. Adanya perlindungan huku yang bersifat prefentif sehingga pemerintah di tuntutan untuk berhati hati di dalam melakukan kewenangan dan tugasnya dengan asas *freies ermessen*, sebagaimana rakyat bisa mengajukan sebuah keberatan atas pemerintah dalam membuat suatu keputusan.

b. Perlindungan hukum yang *represif*

Perlindungan hukum yang bersifat preventif ini bertujuan untuk penyelesaian apabila sudah adanya sengketa. Negara Indonesia ada beberapa badan secara partial terkait antara perlindungan hukum kepada rakyat. Sebagaimana dikelompokkan menjadi 3 (tiga) antara lain, di bawah ini:

1) Pengadilan dalam lingkup Peradilan Umum

Peradilan sebagaimana tempat untuk mencari sebuah keadilan, terutama di sini adalah apabila hak rakyat biasa diambil oleh penguasa negara maka dapat mengajukan upaya gugatan kepada peradilan umum untuk mendapatkan keadilan.

2) Instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi

Adanya suatu instansi negara untuk memberikan suatu keadilan yaitu atas putusan-putusan yang dianggap tidak sesuai dengan apa senyatanya di dalam masyarakat, maka dari putusan tersebut masyarakat bisa mengupayakan upaya hukum lagi yaitu banding administrasi diperuntukan kepada masyarakat yang haknya diambil secara putusan belum mewujudkan rasa keadilan. Negara suatu alat negara sebagaimana untuk mewujudkan rasa keadilan.

3) Badan-badan khusus

Badan hukum khusus ini sebagaimana dimaksud memiliki suatu kewenangan dalam menyelesaikan antara lain kantor

dengan urusan perumahan, pengadilan pegawai dan bahkan sampai dengan badan suatu sensor yang memiliki bidang dalam piutang suatu negara, dan juga sistem peradilan administrasi negara.³⁹

Muchsin berpendapat bahwa, terkait dengan perlindungan hukum sebagaimana suatu melindungi subyek hukum melalui peraturan hukum yang berlaku saat ini, apabila melanggar atau mengurangi hak orang lain akan mendapatkan sebuah sanksi, beliau mengungkapkan perlindungan di bagi menjadi dua⁴⁰.

- a. Perlindungan Hukum Preventif, sebagaimana perlindungan yang di berikan oleh pemerintah guna mencegah atas suatu terjadinya yang tidak di inginkan, misalnya adalah terjadinya sebuah pelanggaran. Hal tersebut terdapat di dalam suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki sebuah tujuan mencegah adanya suatu pelanggaran dengan cara memberikan berbagai dari batasan-batasan untuk mewujudkan kewajiban.
- b. Perlindungan Hukum Reprensif, adalah sebuah perlindungan hukum telah adanya jaminan diberikan tertentu dari pemerintah di waktu akhir kejadian atau peristiwa, yaitu berupa pemberian sanksi, denda, dan bahkan penjara.

³⁹ *Ibid*, hlm, 2-5

⁴⁰ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia.*, UMS, Surakarta, 2003, hlm. 20.

Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum menurut beliau ada dua hal sebagai berikut:

- a. Perlindungan Hukum Preventif adalah suatu dari perlindungan hukum yang telah diberikan kepada masyarakat yang di berikan kesempatan untuk mengajukan sebuah keberatan sebelum pemerintah melakukan sebuah keputusan, yang memiliki tujuan mencegah adanya sengketa yang akan terjadi dengan cara melakukan kebebasan bertindak.
- b. Perlindungan Hukum Reprensif adalah perlindungan hukum yang mengutamakan titik pada sengketa. Penanganan terkait dengan perlindungan hukum yang di tangani oleh suatu pengadilan administrasi dan juga pengadilan umum termasuk dalam kategori ini, prinsip perlindungan hukum ini bertumpu pada perlindungan hak asasi manusia, konsep yang menekankan pada perlindungan hak asasi manusia yang harus memenuhi kewajibannya antara masyarakat dan pemerintah⁴¹. Bentuk perlindungan reprensif mengarah pada penyelesaian sengketa secara langsung, dapat diartikan perlindungan reprensif mengarah pada penegakan hukum, karena melalui proses melalui pengadilan dalam penyelesaiannya, dan juga dalam perlindungan hukum harus adanya keterkaitan dengan pemerintah atau tindakan dari pemerintah terkhususnya adalah mengenai pengakuan hak asasi manusia. Pengakuan juga

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 4.

terkait dengan perlindungan HAM adalah paling utama dan bagian dari tujuan negara.

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dia berpendapat bentuk perlindungan hukum sebagai berikut.

a. Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan dari hukum preventif, bahwa subyek teruntuk diberikan sebuah kesempatan dalam mengungkapkan keberatan dan berpendapat sebelum pemerintah melakukan sebuah keputusan yang definitif. Dan memiliki tujuan menghindari sebuah sengketa, perlindungan ini berpengaruh sangat besar terhadap tindakan pemerintah yang berdasarkan pada kebebasan, bahwa adanya preventif ini pemerintah dalam melakukan sebuah kebijakan terdorong dengan kehati-hatian dalam mengambil keputusan yang merujuk pada diskresi.

b. Perlindungan Hukum Reprensif

Perlindungan hukum reprensif adalah penyelesaian melalui sengketa, penanganan sengketa ini melalui pengadilan administrasi dan juga bisa melalui pengadilan umum. Prinsip dan perlindungan hukum reprensif adalah bertumpu pada perlindungan hukum terkhususnya hak asasi manusia⁴². Prinsip kedua adalah mendasari suatu untuk perlindungan hukum yang menasar atas tindakan

⁴² Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 102.

pemerintah sebagai prinsip dari negara hukum, yang di kaitkan dengan adanya suatu perlindungan hak asasi manusia mendapatkan tempat utama dari negara.

Sudut hukum berpendapat terkait dengan perlindungan hukum pada sarananya ada dua :

- a. Sarana Perlindungan Preventif, sebagaimana terkait dengan perlindungan hukum ini bahwa antara subyek sehingga diberikan kesempatan atas keberatan dengan atau mengungkapkan sesuatu sebelum pemerintah melakukan putusan yang dalam bentuk definitif. Tujuan pada intinya disini adalah mencegah adanya sengketa yang terjadi. Adanya dari berbagai perlindungan hukum secara preventif maka pemerintah harus berhati-hati dalam suatu mengambil sebuah keputusan dan tidak lain harus mewujudkan perlindungan hukum bagi masyarakat dan tidak menguranginya.
- b. Sarana Perlindungan Hukum Reprensif, perlindungan hukum sebagaimana terkait dengan penyelesaiannya melalui sengketa dan penanganan melalui pengadilan umum dan bisa juga pengadilan administrasi negara yang berada di Indonesia yang masuk dalam kategori perlindungan hukum.

B. Tinjauan Umum Tanah

1. Sejarah Pengaturan Tanah

Dilihat dari periodenya setidaknya ada dua masa hukum agraria di Indonesia, yaitu: Hukum Agraria Kolonial, dan Hukum Agraria Nasional. Perbedaannya adalah, hukum agraria kolonial berlaku sebelum 24 September 1960. Dimana tanggal 24 September 1960 merupakan titik awal berlakunya hukum agraria Nasional, yaitu Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960) disingkat UUPA. Ciri hukum Agraria Kolonial menurut UUPA dalam konsiderannya:

- a. Hukum agrariannya masih tersusun berdasarkan tujuan dan bersendi pada pemerintah jajahan. Sehingga tidak sesuai/bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara.
- b. Hukum agrariannya masih bersifat dualisme, yaitu berlaku dua hukum, antara hukum adat, serta hukum barat.
- c. Bagi rakyat asli, hukum agraria kolonial ini tidak memberikan jaminan kepastian hukum.⁴³

Pada masa penjajahan Belanda, tanah untuk rakyat pribumi banyak yang dirampas. Bahkan rakyat dipaksa melakukan kerja menanam untuk memperoleh hasil pertanian (tanam paksa). Sedangkan pemilik tanah dikenakan pajak hasil pertanian, baik berupa uang maupun hasil pertanian yang harus diserahkan kepada penguasa kolonial pada masa itu. Dengan demikian, tanah dianggap mempunyai nilai strategis pada masa itu.

⁴³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2007,

Sehingga pemerintah kolonial belanda memonopoli rakyat dan pemanfaatan tanah di Indonesia.

Pada masa itu sempat lahir pula Agrarische Wet Stb. 1870 Nomor 55. Agrarische Wet adalah peraturan yang mengakhiri politik monopoli penguasa Kolonial belanda pada masa itu. Dengan demikian Agrarische Wet 1870 yang mengutamakan tersedianya tanah bagi perusahaan perkebuna besar.⁴⁴ Dengan demikian pengusaha diberi kebebasan mengembangkan usaha dan modalnya di Indonesia dalam bidang pertanian.

Seiring perkembangan, setelah masa pemerintahan Republik Indonesia, maka surat pemilikan atas tanah yang ada pada saat itu adalah Girik, Petok D, Letter C, Surat Ijo, Rincik, Gogolan, Hak Ulayat, Gebruik, Erfpacht, dan sebagainya.

Secara khusus penulis hanya akan membahas mengenai Petok D. secara sederhana yang dimaksud Petok D adalah merupakan data mengenai pembayaran pajak tanah. Petok/Letter D merujuk atas buku desa, yang memuat mengenai identitas atas bidang tanah yang dimaksud sebagai keterangan kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor Ipeda (Iuran pendapan Daerah) digunakan untuk pembayaran pajak tahunan. Lalu apakah petok D merupakan bukti pemilikan atas suatu bidang tanah.

Sebagaimana sudah dijelaskan diatas, dimasa sebelum tahun 1960 Petok D dianggap sebagai bukti kepemilikan. Namun selewat tahun 1960 petok D adalah bukti pembayaran pajaknya semata. Dan dengan demikian

⁴⁴ Umar Ma'ruf Op cit hlm. 4

di masa sekarang tidak mempunyai kekuatan secara sempurna. Dimasa lalu, yaitu masa penjajahan Kolonial Petok D sering dianggap sebagai bukti kepemilikan. Sistem administrasi Petok D berdasarkan pada catatan dalam Buku Desa/Kelurahan. Dengan demikian maksud pembukuan di tingkat desa/kelurahan pada masa itu dimaksudkan untuk mempermudah pendataan kepemilikan tanah dalam rangka menarik pembayaran upeti dari pemilik tanah kepada pemerintah kolonial.

Pengertian politik hukum adalah sesuatu yang berhubungan dengan kebijaksanaan untuk menentukan kaidah hukum yang berlaku sesuai dengan pemerintahan pada masa itu. Politik hukum pertanahan adalah kebijakan pemerintah dibidang pertanahan yang dimaksudkan untuk mengatur penggunaan dan peruntukkan tanah dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat dengan tanah. Hukum tanah nasional adalah hukum tanah tunggal yang tersusun dalam suatu sistem sesuai pemikiran hukum adat, yang mengatur hubungan masyarakat adat dengan tanah ulayatnya.⁴⁵

Konsepsi pembangunan hukum tanah nasional kita bersumber pada hukum adat. Dalam pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme indonesia, serta dengan peraturan-peraturan yang tercermin dalam undang-undang ini dan dengan peraturan

⁴⁵ Ibid

perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Negara mempunyai hak menguasai. Maksudnya adalah negara merupakan organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum (Pasal 2 ayat 1 UUPA).

Dengan berlakunya UUPA diharapkan dapat mengakomodir kebutuhan akan kepastian hukum dalam bidang pertanahan. Khususnya mengenai konversi dari hak-hak barat atau adat menjadi hak sesuai UUPA. Dalam UUPA mengenai ketentuan konversi, hak yang berkaitan dengan Petok adalah pada bagian kedua, pasal II angka 1. Secara singkat disebutkan mengenai hak Yasan. Dimana hak ini dianggap sebagai hak milik, yaitu hak yang memberi wewenang mirip dengan bunyi pasal 20 ayat 1⁴⁶.

Pasal 20 ayat 1 UUPA berbunyi: Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan pasal 6. Secara khusus dengan bahasan penulis, maka akan mengkaitkan antara pasal 19 dengan surat Petok D. kurang lebih untuk terjaminnya kepastian hukum, maka atas petok D tersebut akan dilanjutkan sebagai obyek pendaftaran tanah. Sehingga dapat diterbitkan sertifikat haknya.

Sertifikat tanah adalah dokumen yang merupakan alat bukti yang kuat. Sesuai dengan amanat UUPA Pasal 19, dan dilaksanakan menurut PP

⁴⁶ *Op Cit.*, Boedi Harsono

Nomor 10 tahun 1961 yang disempurnakan dengan PP Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.⁴⁷

Dengan memohon Hak atas tanah, maka atas hak-hak lama tersebut akan dilakukan konversi menjadi hak-hak sebagaimana yang diberikan dalam UUPA, seperti hak milik, hak guna bangunan, dan sebagainya. Dengan mengikuti ketentuan tersebut, maka pemegang hak atas tanah akan lebih terjamin secara hukum.

Apabila alas haknya masih memakai hak lama sesuai hak adat atau hak-hak yang merupakan peninggalan hindia belanda, maka untuk masa sekarang tidak memberi jaminan kepastian hukum. Bahkan riwayat kepemilikan tanahnya menjadi meragukan seiring dengan perkembangan waktu, karena tidak tercatat dengan teratur.

2. Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional

Hak menguasai tanah oleh negara bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara, yang tercermin dalam ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Selanjutnya dalam penjelasan pasal ini dinyatakan bahwa "bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

⁴⁷ Yamin Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm 82

Peraturan yang menjabarkan lebih jauh dan secara jelas dan cukup terinci Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini adalah UUPA yang pada Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat." Lebih lanjut pada Pasal 2 ayat (2) dinyatakan bahwa: "hak menguasai dari negara memberi wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya pada Pasal 2 ayat (3) disebutkan bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.⁴⁸

Mengenai pengertian "dikuasai" dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut, penjelasan umum ini menegaskan bahwa perkataan "dikuasai" bukanlah berarti "dimiliki", tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa

43. ⁴⁸ Djoni Sumardi Gozali, 2018, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press, Yogyakarta, h. 42-

Indonesia itu pada tingkatan yang tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya; menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air dan ruang angkasa itu); menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pengertian “penguasaan” dapat dipakai dalam arti fisik, yuridis, beraspect privat dan beraspect publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, sebagaimana pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dan tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Terdapat penguasaan yuridis, yang memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, sebagaimana seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Terdapat juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan), tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini

dipakai dalam aspek privat. Penguasaan yuridis mempunyai aspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA⁴⁹

Boedi Harsono secara sistematis mengemukakan bahwa tata susunan yang sekaligus menunjukkan hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional sebagaimana yang diatur dalam UUPA adalah sebagai berikut:

- a. Hak Bangsa Indonesia, yang merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, dan meliputi semua tanah di wilayah Republik Indonesia. Dalam Hak Bangsa ini telah menjelma hak-hak masyarakat hukum adat, yang dikenal dengan sebutan yuridis Hak Ulayat.
- b. Hak menguasai (dari) Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi Bangsa Indonesia, yang bertugas mengatur dan memimpin penggunaan tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- c. Hak-hak perorangan, yang terdiri atas:
 - 1) Hak-hak atas tanah, yaitu hak-hak yang memberi kewenangan untuk menggunakan atau mengusahakan tanah yang bersangkutan.
 - 2) Hak jaminan atas tanah, yaitu hak yang ada pada kreditur untuk mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tanah

⁴⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Konprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012 hlm. 73

tertentu yang ditunjuk sebagai jaminannya, dengan hak mendahului dari pada kreditur-kreditur yang lain, jika terjadi cidera janji pada pihak debitur.⁵⁰

3. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

Dalam Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal (2) ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah adalah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Pasal 4 ayat (2) menyatakan: 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 di atasnya, 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.

Pasal 9 ayat (2) menyatakan: Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.⁵¹

Boedi Harsono mengatakan bahwa dalam sistem Hukum Tanah Nasional kita semua hak atas tanah, secara langsung ataupun tidak langsung

⁵⁰ Djoni Sumardi Gozali, 2018, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press, Yogyakarta, h. 44.

⁵¹ Ibid, h. 45

bersumber pada Hak Bangsa. Yang bersumber langsung dari Hak Bangsa disebut Hak-hak atas tanah yang primer: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai (yang diberikan oleh negara). dan Hak Pengelolaan. Sedangkan hak-hak atas tanah yang diberikan oleh mereka yang mempunyai tanah dengan hak-hak yang primer disebut Hak hak atas tanah yang sekunder: misalnya Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, serta Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan yang tidak diberikan oleh negara.⁵²

a. Hak- hak atas tanah Primer, yaitu hak atas tanah yang bersumber langsung dari Hak Bangsa.

1) Hak Milik

Hak Milik adalah hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh yang bisa dimiliki turun temurun tanpa ada batas waktu berakhirnya. Bukti kepemilikan berupa Sertipikat Hak Milik (SHM). Kepemilikan Sertipikat Hak Milik tidak dibatasi dengan batasan waktu seperti Hak Guna Bangunan. Sertipikat hak milik merupakan bukti kuat terhadap kepemilikan tanah. Apabila suatu saat terjadi masalah kepemilikan, maka nama yang tercantum didalam SHM merupakan pemilik yang sah berdasarkan hukum.

Sertipikat Hak Milik (SHM) dapat menjadi alat yang kuat untuk transaksi jual beli, dan juga jaminan kredit. Selain itu hak milik ini juga dapat dilekatkan diatasnya hak-hak sekunder yang

⁵² Ibid, h.44

lebih rendah seperti HGB, HGU, Hak Pakai, Hak Sewa dan Hak Numpang karang.

Hak Milik diatur dalam Pasal 20 sampai dengan pasal 27 UUPA. Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (1) Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Mengenai pengertian turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, Urip Santoso menyatakan bahwa:⁵³

- a) Turun-temurun artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemilikinya masih hidup dan bila pemilikinya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.
- b) Terkuat artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu. mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.
- c) Terpenuh artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang pemilikinya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berdiri pada hak atas tanah yang

⁵³Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Konprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012 1.82-93

lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.

Pemberian sifat terkuat dan terpenuh tidak berarti bahwa itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertiannya yang asli. Sifat yang demikian bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Makna kata-kata terkuat dan terpenuh maksudnya adalah untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan hak pakai, dan lain-lain, dengan maksud menunjukkan bahwa hak-hak atas tanah, hak miliklah yang terkuat dan terpenuh.⁵⁴

2) Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28-34 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut ketentuan Pasal 28 ayat (1) yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.

Dengan demikian objek Hak Guna Usaha adalah tanah yang digunakan dalam bidang pertanian, perikanan, dan peternakan. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai

⁵⁴ Ibid, h .46

(selanjutnya disingkat PP 40/1996) menambah objek Hak Guna Usaha bidang perkebunan.⁵⁵

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa subyek hukum dari Hak Guna Usaha adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 19). Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha meliputi Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan (Pasal 21).

3) Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35-40 Undang Undang Pokok Agraria. Pengertian Hak Guna Bangunan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 35 Undang Undang Pokok Agraria adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan bisa diperpanjang untuk waktu paling lama 20 tahun.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa subyek hukum dari Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 34). Tanah yang dapat diberikan dengan Hak

⁵⁵ Ibid, h.46

Guna Bangunan meliputi Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik (Pasal 36).

4) Hak Pakai

Hak Pakai diatur dalam Pasal 41-43 Undang Undang Pokok Agraria . Menurut Pasal 41 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria, 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 keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Hak Pakai terdiri atas Hak Pakai dengan jangka waktu dan hak pakai selama dipergunakan (Pasal 49 ayat 1). Hak Pakai dengan jangka waktu diberikan kepada Warga Negara Indonesia, Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia dan orang asing (Pasal 49 ayat 2). Hak Pakai selama dipergunakan diberikan kepada Instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa dan Perwakilan Negara Asing dan Perwakilan Badan Internasional (Pasal 49 ayat 3).

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai dengan jangka waktu meliputi Tanah Negara, Tanah Hak Milik dan Tanah Hak Pengelolaan (Pasal 51 ayat 1). Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai selama dipergunakan meliputi Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan (Pasal 51 ayat 2).

5) Hak Pengelolaan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan (Pasal 1 point 3). Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat (Pasal 4). Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara diberikan kepada:

- a) Instansi Pemerintah Pusat;
- b) Pemerintah Daerah;
- c) Badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
- d) Badan hukum milik negara/badan hukum daerah;
- e) Badan Bank Tanah; atau
- f) Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat (Pasal 5 ayat 1).

Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat (Pasal 5 ayat 2). Hak Pengelolaan di atas Tanah Negara diberikan sepanjang tugas

pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah (Pasal 6).

b. Hak-hak atas tanah yang sekunder, yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan oleh mereka yang mempunyai tanah dengan hak-hak yang primer, misalnya Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, serta Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan yang tidak diberikan oleh negara.

c. Wakaf

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017 menyebutkan bahwa Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah (Pasal I angka 1).

Wakaf tanah hak milik diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik yang dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Hak atas Tanah yang telah diwakafkan hapus, sejak tanggal Ikrar Wakaf dan statusnya menjadi benda wakaf (Pasal 2 ayat 1). Tanah yang diwakafkan dapat berupa (Pasal 3) :

- 1) Hak Milik atau Tanah Milik Adat yang belum terdaftar;
- 2) Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan atau Hak Milik;

3) Hak Milik atas Satuan Rumah Susun; dan

4) Tanah Negara

Tata cara pendaftaran wakaf diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017. Pengelolaan wakaf diatur di dalam Undang Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang wakaf dan peraturan pelaksanaannya.

d. Hak Tanggungan

Pasal I angka 1 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 menyebutkan bahwa Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan, adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.

Hak Tanggungan merupakan satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional. Hak Tanggungan menurut UUPA dapat dibebankan kepada Hak Milik (Pasal 25), Hak Guna Usaha (Pasa133), dan Hak Guna Bangunan (Pasal39). Menurut Pasal 51 UUPA, Hak Tanggungan lebih lanjut diatur dengan undang-

undang. Undang undang yang dimaksudkan di sini adalah Undang-undang (UU) No 4 tahun 1996⁵⁶

C. Tinjauan Umum Tanah Terlantar

Tanah merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Oleh karenanya di dalam pembangunan hukum tanah nasional sangat ditekankan bagaimana tanah dapat dimanfaatkan secara maksimal. Dua istilah tentang tanah terlantar dan tanah absentee jika dianalisa sebenarnya menunjuk pada suatu tujuan agar tidak terjadi adanya tanah yang tidak dimanfaatkan. Hanya saja kedua aturan jenis tanah tersebut tidak berjalan beriringan.

Pengertian tanah terlantar adalah tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.¹⁶ Sedangkan pengertian tanah terlantar dalam Perkaban Nomor 4 Tahun 2010 menyatakan: “Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya”. Hak atas tanah tersebut menjadi hapus jika diterlantarkan.

Aturan mengenai tanah terlantar terakhir diatur dalam Peraturan Pemerintah No.20 Tahun 2021 tentang Tentang Penertiban Kawasan dan tanah

⁵⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Konfrehensif*, Kencana, Jakarta, 2012 h. 83

terlantar. yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Sedangkan ketentuan tentang tanah absentee masih diatur dengan peraturan-peraturan lama yang lahir di tahun 1960-an dan tidak lagi mengalami pembaharuan hukum. Namun yang jelas keduanya berlandaskan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960.

Terdapat perbedaan jenis keterlantaran tanah yang diatur dalam Peraturan Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2010, yaitu tanah yang diindikasikan terlantar dan tanah terlantar. Tanah yang diindikasikan terlantar adalah tanah yang diduga tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian. Sedangkan tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Dalam penjelasan PP No. 20 Tahun 2021 disebutkan bahwa tanah yang telah dikuasai dan/atau dimiliki baik yang sudah ada hak atas tanahnya maupun yang baru berdasar perolehan tanah di beberapa tempat masih banyak dalam keadaan terlantar. Akibatnya cita-cita luhur untuk meningkatkan kemakmuran rakyat menjadi tidak optimal. Padahal tanah merupakan salah satu perwujudan kesejahteraan rakyat, untuk kehidupan yang lebih berkeadilan, menjamin

keberlanjutan sistem kemasyarakatan dan kebangsaan Indonesia, serta memperkuat harmoni sosial. Selain itu, optimalisasi pengusahaan, penggunaan, dan pemanfaatan semua tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.

Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Tanah yang sudah memiliki Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau 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.⁵⁷

⁵⁷ Ida Nurlinda, *Kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Kerangka Reforma Agraria. Makalah disajikan pada Rapat Kerja Teknis Penatagunaan Tanah dan Konsultasi Teknis Pengendalian Penerapan Kebijakan dan Program T.A. 2014 BPN*, Jakarta, 6 Mei 2014. hlm 7-8

Tahapan-tahapan penertiban tanah terlantar diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang pada intinya membagi tahapan sebelum penetapan tanah terlantar di terbitkan, yaitu;

1. Identifikasi dan penelitian oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan oleh Panitia (Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 PP Nomor 11 Tahun 2010);
2. Peringatan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi kepada Pemegang Hak (Pasal 8 PP Nomor 11 Tahun 2010);
3. Penetapan tanah terlantar oleh Kepala BPN atas usul Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi (Pasal 8 sampai dengan Pasal 13 PP Nomor 11 Tahun 2010).

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, perlu menetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Tahapan-tahapan dalam PP Nomor 11 Tahun 2010 diperjelas dalam Pasal 3 Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2010 menjadi 4 (empat) bagian tahapan penertiban tanah terlantar, yaitu:

1. Inventarisasi tanah terlantar (Pasal 4 sampai dengan Pasal 6 Perkaban No 4 Tahun 2010)
2. Identifikasi dan penelitian (Pasal 7 sampai dengan Pasal 13 Perkaban No 4 Tahun 2010)

3. Peringatan dan Pemberitahuan (Pasal 14 sampai dengan Pasal 16 Perkaban No 4 Tahun 2010)
4. Penetapan tanah terlantar (Pasal 17 sampai dengan Pasal 23 Perkaban No 4 Tahun 2010)

D. Tanah Dalam Hukum Agama Islam

Dalam pandangan Islam, tanah merupakan anugerah Allah yang harus dimanfaatkan secara optimal bagi pencapaian kesejahteraan manusia. Tanah tidak boleh dilerantarkan sebagaimana pula tidak boleh dieksploitasi secara berlebihan sehingga merusaknya. Hukum pertanahan dalam Islam dapat didefinisikan sebagai hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (*milkiyah*), pengelolaan (*tasharruf*), dan pendistribusian (*tauzi'*) tanah⁵⁸.

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT semata. Firman Allah SWT berfirman pada Surah An-Nur Ayat 42:

وَلِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ

Artinya: "Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk)."⁵⁹
Allah SWT juga berfirman pada Surah Al-Hadid Ayat 2

لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ يُحْيِي وَيُمِيتُ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Artinya: "Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu."⁶⁰

⁵⁸ Jamaluddin Mahasari, 2008. *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta, hlm 39.

⁵⁹ Qur'an Surah An-Nur Ayat 42,

⁶⁰ Qur'an Surah Al-Hadid Ayat 2

Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah SWT semata. Kemudian Allah SWT sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (Istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah SWT. ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya dalam Surah Al-Hadid Ayat 7:

أٰمِنُوٓا بِاللّٰهِ وَرَسُوْلِهِ وَاَنْفِقُوٓا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُّسْتَخْلِفِيْنَ فِيْهِۦۗ فَاَلَّذِيْنَ اٰمَنُوٓا مِنْكُمْ
وَاَنْفَقُوٓا لَهُمْ اَجْرٌ كَبِيْرٌ

Artinya:“Berimanlah kamu kepada Allah dan rasul-Nya dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah Telah menjadikan kamu menguasainya maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menafkahkan (sebagian) dari hartanya memperoleh pahala yang besar.”⁶¹

Islam telah menjelaskan filosofi kepemilikan tanah dalam Islam yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pemilik hakiki dari tanah adalah Allah SWT
2. Allah SWT, sebagai pemilik hakiki telah memberikan kuasa kepada manusia untuk mengelola tanah menurut hukum-hukum Allah SWT.

Kepemilikan (milkiyah, ownership) dalam Syariah Islam didefinisikan sebagai hak yang ditetapkan oleh Allah SWT bagi manusia untuk memanfaatkan suatu benda. Kepemilikan tidaklah lahir dari realitas fisik suatu benda, melainkan dari ketentuan hukum Allah pada benda itu.

Syariah Islam telah mengatur persoalan kepemilikan tanah secara rinci, dengan mempertimbangkan 2 (dua) aspek yang terkait dengan tanah, yaitu : (1) zat tanah (raqabah al-ardh), dan (2) manfaat tanah (manfaah al-ardh), yakni

⁶¹ Qur'an Surah Al-Hadid Ayat 7

penggunaan tanah untuk pertanian dan sebagainya. Dalam Syariah Islam ada 2 (dua) macam tanah yaitu : (1) tanah usyriah (al-ardhu al-'usyriyah), dan (2) tanah kharajiyah (al-ardhu al-kharajiyah).

Tanah Usyriah adalah tanah yang penduduknya masuk Islam secara damai tanpa peperangan, contohnya Madinah Munawwarah dan Indonesia. Termasuk tanah usyriah adalah seluruh Jazirah Arab yang ditaklukkan dengan peperangan, misalnya Makkah, juga tanah mati yang telah dihidupkan oleh seseorang (ihya`ul mawat). Tanah usyriah ini adalah tanah milik individu, baik zatnya (raqabah), maupun pemanfaatannya (manfaah). Maka individu boleh memperjualbelikan, menggadaikan, menghibahkan, mewariskan, dan sebagainya.

Menurut Abdurrahman Al-Maliki, tanah dapat dimiliki dengan 6 (enam) cara menurut hukum Islam, yaitu melalui: (1) jual beli, (2) waris, (3) hibah, (4) ihya`ul mawat (menghidupkan tanah mati), (5) tahjir (membuat batas pada tanah mati), (6) iqtha` (pemberian negara kepada rakyat).⁶²

Mengenai jual-beli, waris, dan hibah sudah jelas. Adapun ihya`ul mawat artinya adalah menghidupkan tanah mati (al- mawat). Pengertian tanah mati adalah tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh seorang pun. Menghidupkan tanah mati, artinya memanfaatkan tanah itu, misalnya dengan bercocok tanam padanya menanaminya dengan pohon, membangun bangunan di atasnya, dan sebagainya.

⁶² Ibid Jamaluddin Mahsari

Sabda Nabi SAW, "Barangsiapa yang menghidupkan tanah mati, maka tanah itu menjadi miliknya." (HR Bukhari). Tahjir artinya membuat batas pada suatu tanah. Nabi SAW bersabda, "Barangsiapa membuat suatu batas pada suatu tanah (mati), maka tanah itu menjadi miliknya." (HR. Ahmad). Sedang iqtha', artinya pemberian tanah milik negara kepada rakyat. Nabi SAW pada saat tiba di kota Madinah, pernah memberikan tanah kepada Abu Bakar As-Shiddiq dan Umar bin Khaththab.

Syariat Islam menetapkan bahwa hak kepemilikan tanah pertanian akan hilang jika tanah itu dilerantarkan tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikan kepada orang lain yang mampu mengolahnya. Umar bin Khaththab pernah berkata, "Orang yang membuat batas pada tanah (muhtajir) tak berhak lagi atas tanah itu setelah tiga tahun dilerantarkan." Umar pun melaksanakan ketentuan ini dengan menarik tanah pertanian milik Bilal bin Al-Harits Al-Muzni yang dilerantarkan tiga tahun. Para sahabat menyetujuinya sehingga menjadi Ijma' Sahabat (keepakatan para sahabat Nabi SAW) dalam masalah ini. Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati (mawat) yang dimiliki dengan cara tahjir (pembuatan batas) saja, namun juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain tas dasar Qiyas. Sebab yang menjadi alasan hukum (illat, ratio legis) dari pencabutan hak milik bukanlah cara-cara memilikinya, melainkan penelantaran selama tiga tahun (ta'thil al-ardh).

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konstruksi Hukum Penetapan Tanah Terlantar Menurut Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan

Negara memberikan hak atas tanah atau hak pengelolaan kepada pemegang hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi pemegang haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa, dan negara. Pemberian hak atas tanah diiringi kewajiban-kewajiban dan sesuai dengan surat keputusan pemberian haknya. Karena itu pemegang hak dilarang menelantarkan tanahnya, dan jika pemegang hak menelantarkan tanahnya, telah mengatur akibat hukumnya yaitu hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan dan pemutusan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.⁶³

Penelantaran tanah harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya, seperti penelantaran tanah makin menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan. Untuk menciptakan perombakan struktur yang timpang, terutama dalam hal kepemilikan dan penguasaan sumber daya alam khususnya

⁶³ Dian Aries Mujiburohman, Menyoal Penafsiran Tanah Terlantar Kajian Putusan Nomor 24/G/2013/PTUN.JKT, *Jurnal Yudisial*, Vol. 11 No. 1 April 2018, hlm. 1 - 22

tanah. Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat.

Ciri tanah terlantar, yaitu : 1) Tanah tersebut sudah diberikan oleh negara berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan atau dasar pengelolaan atas tanah; 2) Tanah tersebut tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.⁶⁴

Kepastian hukum hak atas tanah terlantar ditinjau dari Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 Tentang Penerbitan Kawasan dan Tanah Terlantar. Pasal 33 (3) UUD 1945 mengatur Bumi dan air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pasal 5 Ayat 2 Ayat 1 UU Pokok Pertanian Tahun 1960 selanjutnya menyatakan sebagai berikut. “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk sumber daya alam, dikelola pada tingkat yang setinggi-tingginya sebagai organisasi kekuasaan negara. Tanah dan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 (2) dan (3) UUD 1945. Karena hubungan antara negara dan rakyat tentang pengelolaan sumber daya alam adalah kekuasaan negara. Pengelolaan tanah tentang peraturan dasar pertanian tahun 1960 Nomor 5. Penghindaran dan pengelolaan lahan terlantar harus dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan dampak buruknya. Fenomena ini menjadi tantangan besar bagi pemerintah untuk menangani lahan terlantar.⁶⁵

⁶⁴ Ni Nyoman Adi Asti, Akibat Hukum Terhadap Penelantaran Tanah Hak Guna Bangunan, *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, Vol. 5, No. 2, 2018, hlm. 806

⁶⁵ Putu Amalia Diva Prasista, Ketut Kasta Arya Wijaya dan Luh Putu Suryani, Pengaturan Tanah Terlantar Dalam Peraturanperundang-Undangan Di Bidang Pertanian, *Jurnal Konstruksi Hukum*, Vol. 3, No. 3, 2022, hlm. 515-520

Secara normatif, tanah terlantar dirumuskan dalam penjelasan Pasal 27 UUPA sebagai tanah yang diterlantarkan apabila secara sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan dari haknya (RI 1960). Pengertian tersebut dipertegas kembali melalui Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, yang menyatakan bahwa tanah yang telah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, maupun dasar penguasaan atas tanah, dapat dikategorikan sebagai tanah terlantar apabila tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Ketentuan terakhir ini pada dasarnya merangkum berbagai jenis tanah terlantar yang tersebar dalam sejumlah pasal UUPA yang berpotensi menimbulkan status tanah terlantar.

Ketentuan Pasal 4 UUPA menetapkan adanya beragam hak atas tanah. Hak-hak tersebut dapat diberikan oleh negara kepada dan dimiliki oleh subjek hukum, baik orang perseorangan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan hukum, dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Pemanfaatan tersebut mencakup pula tubuh bumi, air, dan ruang di atasnya sejauh diperlukan bagi kepentingan yang secara langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut, sepanjang masih berada dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Perkembangan pengaturan pertanahan menunjukkan adanya perbedaan dibandingkan ketentuan sebelumnya. Pengaturan dalam PKTT 2021 hanya membedakan antara kawasan terlantar dan lahan terlantar. Kebijakan ini tidak semata-mata merupakan pembaruan atas peraturan pelaksana UUPA, tetapi juga dimaksudkan untuk memenuhi amanat UU Cipta Kerja di bidang pertanahan, agar pemanfaatan tanah secara sosioekonomi dapat berjalan sesuai dengan peruntukannya.

1. Kawasan terlantar dimaknai sebagai kawasan non-kawasan hutan yang belum dilekati Hak Atas Tanah, namun telah memiliki izin konsesi atau Perizinan Berusaha, yang secara sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan.
2. Tanah terlantar dipahami sebagai tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, serta tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang secara sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara”.

Definisi tersebut dapat dirujuk pada penjelasan Rico dan Maseda. Konsep tanah terlantar dalam diarahkan pada seluruh lahan yang sama sekali tidak menjalankan aktivitas ekonomi.⁶⁶ Menurut Quintas-Soriano dkk., pemaknaan seperti ini berpotensi mengesampingkan aspek ekologis, tetapi menekankan dinamika perubahan tertentu, seperti yang terjadi pada lahan

⁶⁶ Rico, Eduardo Corbelle, dan Rafael Crecente Maseda. *Land Abandonment: Concept And Consequences*. *Revista Galega Economía*, Vol. 17, No. 2, 2018. hlm. 1-13

pertanian terlantar akibat depopulasi pedesaan, di mana pertimbangan fungsi lahan terhadap kualitas kesejahteraan sosial menjadi lebih menonjol.⁶⁷

Pandangan tersebut juga sejalan dengan Anggles, Warka, dan Nasution. Karakter pengaturan mengenai penetapan hak atas tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan fungsi dapat dilaksanakan sebagaimana dikehendaki apabila telah tersedia perangkat peraturan perundang-undangan sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 181 UUCK serta Pasal 37 dan Pasal 39 PKTT 2021. Penghapusan status hak pemanfaatan atas kawasan terlantar dan tanah terlantar pada saat suatu bidang tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar berimplikasi pada pengembalian tanah tersebut kepada negara dan penguasaannya oleh Bank Tanah, sehingga tidak lagi mencerminkan kondisi tanah terlantar dan dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Sejalan dengan pendapat Siswanto, langkah ini merupakan bagian dari upaya optimalisasi penggunaan lahan di Indonesia guna mendukung pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Fokus perhatian secara khusus perlu diarahkan pada lahan Hak Guna Usaha yang terlantar karena memiliki potensi besar untuk pengembangan sektor pertanian dan industri apabila dikelola secara optimal.⁶⁸

Aspek sosio ekonomi juga telah diperjelas oleh Ginting yang menegaskan bahwa keberadaan PKTT 2021 tidak menyimpang dari UUPA

⁶⁷ Quintas-Soriano, Cristina, Andreas Buerkert, dan Tobias Plieninger. Effects of Land Abandonment on Nature Contributions to People and Good Quality of Life Components in the Mediterranean Region: A Review. *Land Use Policy*, 2022. 116

⁶⁸ Anggles, Santo Yosep, Made Warka, dan Krisnadi Nasution. The Nature of Abandoned Land Control Regulations. *Technium Social Sciences Journal*, Vol. 32. 2022. Hlm. 334-339

meskipun sekaligus melaksanakan pengaturan pertanahan sebagaimana diamanatkan dalam UUCK. Upaya menjaga kualitas tanah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuntut para pemegang hak, pemegang hak pengelolaan, dan pemegang dasar penguasaan atas tanah untuk memelihara tanahnya serta menghindari praktik penelantaran. Kenyataan menunjukkan bahwa penelantaran tanah justru semakin memperlebar kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat, sekaligus berkontribusi terhadap penurunan kualitas lingkungan”.⁶⁹

Kriteria tanah terlantar dalam hukum pertanahan Indonesia tidak lagi merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, melainkan telah diperbarui secara menyeluruh melalui rezim Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2021. Dalam pengaturan terbaru tersebut, objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, serta tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya. Jenis hak atas tanah yang dapat menjadi objek penertiban mencakup Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, serta tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah.

⁶⁹ Darwin Ginting, Reformasi Hukum Tanah Dalam Rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan Dan Penanam Modal Dalam Bidang Agrobisnis. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18, No. 1, 2011. hlm. 63-82

Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021 menyebutkan bahwa tanah hak milik menjadi objek penertiban tanah terlantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, yang telah dikuasai oleh masyarakat serta menjadi perkampungan, dan/atau dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 tahun, dan/atau fungsi sosial tanah tidak terpenuhi. Dari definisi tersebut, dapat diidentifikasi beberapa kriteria tanah terlantar, yaitu:⁷⁰

1. Sengaja Tidak Dipergunakan

Kriteria ini merupakan salah satu elemen utama dalam menentukan status suatu bidang tanah sebagai terindikasi terlantar maupun terlantar secara hukum. Dalam konteks ini, frasa sengaja tidak dipergunakan bukan sekadar menunjuk pada ketidakhadiran aktivitas di atas tanah, melainkan menyiratkan adanya kesadaran, kehendak, dan kelalaian aktif dari pemegang hak untuk tidak menggunakan tanah sebagaimana mestinya.

Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, yang mengandung konsekuensi bahwa setiap pemilik hak wajib menggunakan tanahnya secara optimal dan berkelanjutan untuk kesejahteraan bersama. Makna dipergunakan berarti adanya aktivitas konkret dan produktif yang dilakukan oleh pemilik, baik secara langsung maupun melalui pihak ketiga.

⁷⁰ Rastra Ardani Irawan, Fendi Setyawan, dan Moh Ali. "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah-Tanah Terlantar." *HUKMY: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2023, hlm. 308-329.

Apabila tanah dibiarkan kosong selama bertahun-tahun tanpa alasan sah dan tanpa niat pengelolaan, maka dapat diindikasikan bahwa kriteria tidak dipergunakan terpenuhi. Kriteria yang harus dinilai adalah apakah alasan yang melatarbelakangi tidak dipergunakannya tanah adalah faktor kesengajaan atau bukan. Kriteria sengaja tidak dapat dibuktikan hanya dari fakta ketidakhadiran pemilik di lokasi, melainkan harus disertai bukti bahwa pemilik hak memahami hak dan kewajibannya, namun secara aktif memilih untuk mengabaikannya.

Di sini penting untuk membedakan secara tegas antara sengaja tidak menggunakan dengan niat mengabaikan hak dan kewajiban dan/atau tidak menggunakan karena alasan objektif yang sah seperti kondisi geografis, ekonomi, kesehatan, atau hambatan hukum. Jika seseorang tidak menggunakan tanahnya karena berada di luar daerah atau memiliki keterbatasan akses, maka unsur kesengajaan tidak terpenuhi. Tanah tersebut bisa jadi tidak dipergunakan, namun bukan karena disengaja dan dengan demikian, tidak bisa serta-merta dikategorikan sebagai tanah terlantar.

2. Sengaja Tidak Dimanfaatkan

Kriteria ini memperluas cakupan penilaian dari sekadar penggunaan fisik tanah menjadi pertanyaan tentang apakah tanah tersebut telah memberikan manfaat atau nilai guna, baik secara ekonomi, sosial, maupun ekologis. Ketika suatu bidang tanah tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, dan hal itu dilakukan secara sadar dan disengaja

oleh pemilik hak, maka tanah tersebut dapat masuk ke dalam kategori terindikasi terlantar. Namun, unsur ini juga memerlukan pendekatan hati-hati dalam penilaiannya.

Dalam konteks hukum pertanahan, khususnya menurut UUPA dan peraturan turunannya, pemanfaatan mengandung makna bahwa pemilik hak atas tanah menggunakan tanah tersebut untuk tujuan tertentu yang sesuai dengan jenis hak yang dimilikinya (Hak Milik, HGU, HGB, dsb), tidak bertentangan dengan peraturan tata ruang, dan pemenuhan terhadap fungsi sosial dari tanah tersebut. Sedangkan tidak dimanfaatkan berarti tidak dilakukan apa pun yang dapat menciptakan nilai atau kegunaan atas tanah tersebut, baik langsung maupun tidak langsung. Tidak dipergunakan lebih menunjuk pada aktivitas fisik dan penggunaan langsung atas tanah. Sedangkan tidak dimanfaatkan lebih menekankan tidak adanya hasil atau kontribusi nyata dari tanah tersebut, baik secara pribadi, ekonomi, atau sosial. Pemaknaan kriteria sengaja lagi-lagi penting. Sengaja tidak dimanfaatkan berarti pemilik mengetahui bahwa tanahnya tidak dimanfaatkan, memiliki kesempatan untuk memanfaatkannya, tetapi memilih untuk tidak melakukannya tanpa alasan yang sah. Padahal, banyak alasan objektif dan sah yang menyebabkan pemilik hak tidak mampu memanfaatkan tanah, seperti tidak tinggal di lokasi yang sama. Dalam kasus seperti itu, tidak ada kesengajaan, melainkan keterpaksaan atau keadaan di luar kendali (*force majeure*), sehingga kriteria ini tidak terpenuhi secara hukum.

3. Sengaja Tidak Dipelihara

Kriteria ini berfokus pada tanggung jawab pemilik hak atas tanah untuk menjaga kondisi fisik tanah agar tetap layak, bersih, dan dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya. Kewajiban ini tidak hanya soal penggunaan atau pemanfaatan, tetapi juga soal pemeliharaan sebagai wujud kepedulian dan penguasaan aktif terhadap objek hak.

Pemeliharaan tanah berarti menjaga kondisi tanah agar tidak menjadi semak belukar atau tempat sampah, melindungi batas-batas tanah agar tidak digeser atau digarap orang lain, dan melakukan tindakan fisik minimal untuk menunjukkan bahwa tanah itu masih dalam pengawasan pemilik hak. Pemeliharaan juga bisa bersifat preventif, seperti memasang tanda batas, pagar, atau papan informasi kepemilikan, dan dalam hukum pertanahan itu merupakan bagian dari penguasaan de factoringan. Kriteria ini juga harus dibuktikan mengenai faktor kesengajaannya, yakni apakah pemilik mengetahui bahwa tanahnya tidak dipelihara dan memiliki kemampuan untuk melakukan pemeliharaan. Namun secara sadar memilih untuk tidak melakukan apa pun terhadap tanah tersebut. Dalam hal ini, tidak adanya pemeliharaan bukan karena disengaja, melainkan karena pemilik hak berada di luar daerah sehingga tidak bisa dianggap menelantarkan tanahnya.

4. Tanah yang Telah dikuasai oleh Masyarakat serta Menjadi Perkampungan, dan/atau Dikuasai oleh Pihak Lain secara Terus-Menerus Selama 20 Tahun

Kriteria ini menyoroti penguasaan fisik jangka panjang oleh pihak selain pemilik hak. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021, yang menjelaskan bahwa penguasaan tanah oleh masyarakat atau pihak lain selama dua dekade tanpa gangguan dapat menjadi salah satu kriteria bahwa tanah tersebut telah diterlantarkan. Jika tanah telah dikuasai oleh pihak lain selama 20 tahun, itu bukan alasan cukup untuk menghapus hak milik seseorang tanpa proses penetapan administratif. Terlebih perlu dibuktikan apakah dasar perolehan tanah tersebut dengan itikad baik atau tidak. Dengan demikian, penguasaan selama 20 tahun harus disertai bukti bahwa pemilik hak mengetahui dan membiarkan, bukan karena terhalang akses atau informasi, harus melalui proses hukum administratif formal oleh BPN, bukan hanya asumsi majelis hakim dan tidak dapat digunakan untuk menghapus hak de jure pemilik yang masih memegang SHM aktif.

5. Fungsi Sosial Tanah Tidak Terpenuhi

Unsur ini berpijak pada asas fungsi sosial hak atas tanah, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari hukum agraria Indonesia. Asas ini diatur dalam Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial mengandung arti bahwa tanah tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi harus memberi manfaat juga bagi masyarakat dan lingkungan. Dengan demikian, pemilik tanah tidak cukup hanya menunjukkan bukti kepemilikan sah, tetapi juga dituntut untuk menggunakan tanahnya secara produktif dan bermanfaat

bagi masyarakat umum. Walaupun prinsip fungsi sosial sangat penting, pelanggaran terhadapnya tidak otomatis menyebabkan penghapusan hak. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 UUPA, hak milik baru hapus jika tanah dilerantarkan dan adanya proses penetapan dilakukan secara administratif oleh BPN. Jadi, jika tanah dianggap tidak memenuhi fungsi sosial, BPN wajib menjalankan proses identifikasi, evaluasi, peringatan, pengawasan, hingga penetapan. Tanpa prosedur tersebut, penghapusan hak karena pelanggaran fungsi sosial adalah inkonstitusional dan bertentangan dengan asas *due process of law*.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 memperjelas batasan mengenai pengecualian objek penertiban tanah terlantar.⁷¹ Tanah tidak dapat ditetapkan sebagai objek penertiban apabila sedang menjadi objek sengketa di pengadilan, tidak dapat dimanfaatkan akibat perubahan rencana tata ruang, diperuntukkan bagi kawasan konservasi, atau tidak dapat digunakan karena keadaan kahar seperti bencana alam, kerusakan, atau keadaan luar biasa lainnya yang dinyatakan oleh instansi berwenang. Selain itu, tanah yang secara nyata telah diusahakan, dipergunakan, dimanfaatkan, atau dipelihara sesuai dengan rencana pengusahaan juga dikecualikan dari penertiban. Ketentuan ini

⁷¹ M. Dedhy Wahyudy, Atin Meriati Isnaini, dan Ruslan Haerani. Kewenangan pemerintah dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar berdasarkan peraturan pemerintah nomor 20 tahun 2021 tentang penertiban kawasan dan tanah terlantar. *Unizar Recht Journal (Urj)*, Vol. 1, No. 2, 2022, hlm. 197-207.

menunjukkan adanya pergeseran pendekatan yang lebih berimbang antara pengendalian tanah terlantar dan perlindungan hak atas tanah.⁷²

Terkait dengan jangka waktu penilaian awal, pengaturan hukum yang berlaku saat ini tidak lagi menggunakan batas waktu tiga tahun sebagaimana diatur dalam peraturan sebelumnya. Inventarisasi tanah terindikasi terlantar baru dapat dilakukan paling cepat setelah dua tahun sejak diterbitkannya Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan ruang waktu yang memadai bagi pemegang hak dalam merealisasikan kewajiban pengusahaan dan pemanfaatan tanahnya sebelum negara melakukan tindakan administratif lebih lanjut.

Sebelum suatu tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar, hukum positif mensyaratkan dilakukannya tahapan prosedural yang bersifat berjenjang dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yaitu inventarisasi, evaluasi, peringatan, dan penetapan. Seluruh tahapan tersebut merupakan satu kesatuan proses administratif yang wajib dilalui sebagai bentuk perlindungan terhadap hak-hak pemegang tanah sekaligus sebagai perwujudan asas kepastian hukum dan *due process of law* dalam hukum administrasi pertanahan. Dengan berlakunya pengaturan terbaru, ketentuan lama mengenai tata cara penertiban tanah terlantar secara yuridis tidak lagi dapat dijadikan dasar hukum.⁷³

⁷² Giga Firstia Maharani, Dhia Al Uyun, dan Fathul Laila. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam Peralihan Tanah Terlantar Menjadi Tanah Kas Desa. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 9, No. 1, 2024, hlm. 91-100.

⁷³ Dian Aries Mujiburohman dan Endriatmo Soetarto. *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. STPN Press dan Amongkarta, Yogyakarta, 2019.

Pada tahap inventarisasi tanah terindikasi terlantar, kewenangan secara tegas diberikan kepada Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota. Inventarisasi dilakukan berdasarkan laporan atau informasi yang bersumber dari pemegang hak, hasil pemantauan instansi pertanahan, kementerian atau lembaga terkait, pemerintah daerah, serta masyarakat. Proses inventarisasi mencakup pengumpulan data tekstual dan data spasial, pengelompokan data berdasarkan wilayah dan jenis hak, serta pengadministrasian data ke dalam basis data pertanahan yang terintegrasi secara nasional. Tahapan ini berfungsi sebagai fondasi administratif bagi pelaksanaan evaluasi dan tidak dapat dilewati atau digantikan oleh tahapan lain, Adapun beberapa tahapannya, yaitu:⁷⁴

1. Inventarisasi Tanah Hak atau Dasar Penguasaan atas Tanah yang Terindikasi Terlanta

Inventarisasi Tanah Terindikasi Terlantar dilakukan berdasarkan laporan atau informasi yang bersumber dari Pemegang Hak, Pemegang Hak Pengelolaan, atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah, hasil pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh instansi pertanahan, kementerian atau lembaga terkait, pemerintah daerah, serta laporan dari masyarakat. Mekanisme ini menunjukkan adanya perluasan sumber informasi yang bersifat partisipatif dan terbuka, sekaligus menegaskan peran aktif negara dalam melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan tanah.

⁷⁴ Taufik Nur Rokhman, Bambang Suyudi, dan Nuraini Aisyah. Rancang Bangun Sistem Informasi Collecting dan Plotting Pertanahan (Si-Copilot) untuk Kegiatan Inventarisasi Tanah Instansi Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten. *Tunas Agraria*, Vol. 4, No. 3, 2021, hlm. 370-390.

Dalam pelaksanaannya, inventarisasi Tanah Terindikasi Terlantar dilakukan melalui pengumpulan data tekstual dan data spasial. Data tekstual meliputi identitas Pemegang Hak atau Pemegang Dasar Penguasaan Atas Tanah, nomor dan tanggal keputusan pemberian hak, nomor dan masa berlaku sertifikat atau dasar penguasaan atas tanah, letak dan luas tanah, serta kondisi penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah secara faktual. Sementara itu, data spasial berupa data grafis yang disajikan dalam bentuk peta hasil pemantauan lapangan dan/atau delineasi citra satelit yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah terindikasi terlantar.

Data hasil inventarisasi selanjutnya dikelompokkan berdasarkan wilayah administrasi kabupaten/kota dan jenis hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah. Pengelompokan ini dimaksudkan untuk memudahkan analisis administratif dan yuridis dalam menentukan pola penelantaran tanah serta sebagai dasar penyusunan kebijakan penertiban yang lebih terarah dan proporsional. Seluruh data hasil inventarisasi kemudian diadministrasikan secara tertib ke dalam basis data pertanahan yang dikelola oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan terintegrasi dengan sistem informasi pertanahan nasional.

2. Identifikasi dan Penelitian Tanah Terindikasi Terlantar

Tanah terindikasi terlantar yang telah melalui tahap inventarisasi selanjutnya ditindaklanjuti dengan evaluasi Tanah Terindikasi Terlantar,

yang mencakup pemeriksaan aspek administrasi dan pemeriksaan lapangan. Evaluasi ini bertujuan untuk menilai secara objektif ada atau tidaknya unsur kesengajaan dalam tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipeliharanya tanah sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak atas tanah.

Dalam ketentuan yang berlaku saat ini, evaluasi Tanah Terindikasi Terlantar hanya dapat dilakukan paling cepat setelah 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, atau Dasar Penguasaan Atas Tanah. Ketentuan ini menggantikan pengaturan sebelumnya yang menggunakan tolok ukur waktu 3 (tiga) tahun, dan dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum yang proporsional kepada pemegang hak agar memiliki kesempatan yang memadai untuk merealisasikan kewajiban pengusahaan dan pemanfaatan tanahnya sebelum dilakukan tindakan administratif lebih lanjut oleh pemerintah.

Berdasarkan hasil inventarisasi, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menindaklanjuti proses evaluasi dengan membentuk Panitia Evaluasi Tanah Terlantar (Panitia C). Panitia C bertugas melaksanakan evaluasi secara menyeluruh terhadap Tanah Terindikasi Terlantar yang meliputi pemeriksaan data fisik dan data yuridis, pengecekan buku tanah dan dokumen pertanahan lainnya, permintaan keterangan dari pemegang hak atau pihak lain yang terkait, serta pemeriksaan fisik penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, dan

pemeliharaan tanah di lapangan dengan memanfaatkan teknologi yang tersedia.

Dalam pelaksanaan evaluasi, Panitia C juga melakukan analisis terhadap penyebab terjadinya penelantaran tanah, termasuk menilai kesesuaian antara kondisi faktual di lapangan dengan rencana perusahaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sebagaimana tercantum dalam keputusan pemberian hak. Hasil evaluasi tersebut dituangkan dalam laporan dan berita acara yang memuat kesimpulan apakah tanah dimaksud tidak sengaja atau sengaja dilerantarkan oleh pemegang hak. Laporan dan berita acara ini menjadi dasar hukum administratif bagi pengambilan keputusan pada tahap selanjutnya, termasuk pemberian peringatan atau penetapan tanah terlantar.

3. Peringatan terhadap Pemegang Hak

Apabila hasil identifikasi dan penelitian disimpulkan terdapat tanah yang dilerantarkan, Kepala Kantor Wilayah memberitahukan kepada pemegang hak dan sekaligus memberikan peringatan. Peringatan ini dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dengan ketentuan jarak antara peringatan 1 (satu) ke peringatan 2 (dua) dan peringatan 2 (dua) ke peringatan tiga (tiga) adalah asing-masing 1 (satu) bulan. Peringatan berisi agar pemegang hak mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya.²⁰ Sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pemegang, tanah hak atau dasar penguasaan atas tanahnya hak

(apabila tidak melakukan tindakan sebagaimana tertulis di atas) ditetapkan menjadi tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh negara.

4. Penetapan Tanah Terlantar

Apabila setelah diberikan peringatan tertulis ketiga pemegang hak tetap tidak mematuhi kewajiban untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanahnya, maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menindaklanjuti dengan mengusulkan penetapan tanah tersebut sebagai Tanah Terlantar kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Direktur Jenderal yang membidangi pengendalian dan penertiban tanah dan ruang. Berdasarkan usulan tersebut, Menteri menetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar sebagai tindakan administratif lanjutan dalam rangka penertiban tanah terlantar.

Keputusan Penetapan Tanah Terlantar tersebut membawa akibat hukum yang bersifat fundamental, yaitu hapusnya Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan, pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan, serta penegasan bahwa tanah tersebut dikuasai langsung oleh negara. Tanah yang telah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar selanjutnya dapat ditetapkan sebagai Tanah Cadangan Umum Negara dan didayagunakan untuk kepentingan reforma agraria,

proyek strategis nasional, atau kepentingan negara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penetapan Tanah Terlantar oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena memenuhi unsur penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Oleh karena itu, keabsahan penetapan Tanah Terlantar tunduk pada ketentuan hukum acara dan asas-asas hukum administrasi negara yang berlaku bagi KTUN pada umumnya.

Apabila dalam proses penetapan Tanah Terlantar terdapat cacat prosedural, baik pada tahap inventarisasi Tanah Terindikasi Terlantar, evaluasi Tanah Terindikasi Terlantar, pemberian peringatan kepada pemegang hak, maupun pada tahap penetapan Tanah Terlantar itu sendiri, maka keputusan yang diterbitkan berpotensi menjadi cacat hukum secara formal. Cacat tersebut dapat berupa tidak dipenuhinya tahapan yang diwajibkan, tidak dilaksanakannya prosedur oleh pejabat yang berwenang, atau tidak dipatuhinya jangka waktu dan mekanisme yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Penetapan Tanah Terlantar yang mengandung cacat prosedural atau substansial dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, menentukan bahwa suatu KTUN dapat digugat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Upaya hukum merupakan instrumen yang disediakan oleh undang-undang bagi subjek hukum yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan pengadilan atau tindakan administratif, sebagai sarana untuk memperoleh keadilan dan koreksi terhadap kemungkinan kekeliruan dalam penerapan hukum. Dalam sistem hukum acara perdata, upaya hukum dibedakan menjadi beberapa bentuk, yaitu:⁷⁵

- a. Upaya Hukum Biasa, yaitu perlawanan (*verzet*), banding, dan kasasi terhadap putusan yang belum berkekuatan hukum tetap;
- b. Upaya Hukum Luar Biasa, yaitu peninjauan kembali (PK) dan perlawanan pihak ketiga, yang dapat diajukan terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dalam hal-hal tertentu sebagaimana diatur oleh undang-undang;
- c. Upaya Hukum Litigasi, yakni penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan, baik di Pengadilan Negeri maupun di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN);

⁷⁵ Putra Halomoan Hsb, Tinjauan Yuridis Tentang Upaya-Upaya Hukum. *Yurisprudentia: Jurnal Hukum Ekonomi*, Vol. 1, No. 1, 2015, hlm. 42-53.

- d. Upaya Hukum Non-Litigasi, yaitu penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yang dapat dilakukan melalui *arbitrase*, konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

Adapun obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Tanah yang sudah memiliki Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Pengelolaan dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanahnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.⁷⁶

Terkait dengan tanah terlantar apabila disimak ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Tanah Terlantar maka tanah hak guna usaha, tanah hak guna bangunan, ataupun hak pakai yang dimiliki oleh subjek badan hukum atau perusahaan yang diberikan di atas tanah negara merupakan sasaran utama objek penertiban tanah terlantar. Tanah hak milik atau hak guna bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dikecualikan sebagai tanah terlantar. Begitu juga tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus

⁷⁶ Aghniya Nisya Andini, Akibat Hukum Hilangnya Hak Milik Atas Tanah Yang Ditelantarkan, *Proceeding: Call for Paper National Conference For, Law Studies: Pembangunan Hukum Menuju Era Digital Society*, 2020, hlm. 544

maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dikecualikan atau tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar.⁷⁷

Setelah suatu wilayah ditetapkan sebagai kawasan terlantar, penetapan tersebut sekaligus memuat beberapa konsekuensi, yakni pencabutan izin, konsesi, atau perizinan berusaha, serta penegasan status kawasan sebagai wilayah yang dikuasai langsung oleh negara. Sementara itu, terhadap tanah terlantar, penetapannya juga mencakup ketentuan sebagai berikut: pertama, apabila tanah terlantar berupa tanah hak atau tanah hak pengelolaan dan meliputi keseluruhan hamparan, maka terjadi penghapusan hak atas tanah atau hak pengelolaan, pemutusan hubungan hukum, serta penegasan status tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara. Kedua, apabila tanah terlantar berupa tanah hak atau tanah hak pengelolaan yang hanya merupakan sebagian hamparan, maka hak atas tanah atau hak pengelolaan pada bagian yang diterlantarkan menjadi hapus, hubungan hukum antara pemegang hak atau hak pengelolaan dengan bagian tanah tersebut terputus, bagian tanah yang diterlantarkan ditegaskan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara, serta diperintahkan adanya revisi terhadap luas hak atas tanah atau hak pengelolaan. Ketiga, apabila tanah terlantar berasal dari tanah dengan dasar penguasaan atas tanah, maka hubungan hukum dengan

⁷⁷ Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah (Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Atas Eksistensi Tanah Aset Daerah)*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2016, hlm. 13

pemegang dasar penguasaan tersebut diputus dan tanahnya ditegaskan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara.

Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar mengalami perubahan status menjadi tanah yang berada di bawah penguasaan negara. Pihak yang sebelumnya memegang hak atau memiliki dasar penguasaan atas tanah tersebut tetap memperoleh ganti rugi sebesar harga perolehan tanah, sepanjang dapat dibuktikan melalui dokumen tertulis bahwa telah dilakukan pembayaran untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan dimaksud, dengan besaran ganti rugi ditentukan oleh Menteri. Apabila bekas pemegang hak atau pihak terkait telah mengeluarkan biaya untuk pembangunan prasarana fisik maupun bangunan di atas tanah yang kemudian dinyatakan terlantar, maka biaya tersebut turut diperhitungkan dalam penetapan nilai ganti rugi. Kewajiban pembayaran ganti rugi selanjutnya dibebankan kepada pihak yang oleh Menteri ditetapkan sebagai pemegang hak baru atas tanah tersebut.

Pengaturan mengenai konsekuensi hukum penelantaran tanah juga dapat ditemukan dalam UUPA. Pasal 15 menegaskan kewajiban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang memiliki hubungan hukum dengan tanah untuk memelihara tanah yang bersangkutan. Pasal 27 menyatakan bahwa hak milik menjadi hapus apabila tanahnya jatuh kepada negara karena diterlantarkan. Pasal 34 mengatur hapusnya hak guna usaha akibat penelantaran, sedangkan Pasal 40

menentukan bahwa hak guna bangunan juga hapus apabila tanahnya diterlantarkan.⁷⁸

Rangkaian ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut memperlihatkan bahwa pemerintah telah menetapkan akibat hukum bagi para pemegang hak atas tanah yang menelantarkan tanah yang berada dalam penguasaannya. Namun demikian, hingga kini belum terdapat tolok ukur yang tegas mengenai kondisi atau keadaan tanah yang dapat dikualifikasikan sebagai tanah terlantar, sehingga penilaian yang dilakukan masih lebih menitikberatkan pada aspek subjektif pemegang hak dibandingkan kondisi objektif tanah yang dikuasai. Situasi ini menunjukkan perlunya pengaturan yang lebih jelas, sistematis, dan menyeluruh, khususnya terkait mekanisme pengawasan serta penindakan terhadap pihak-pihak yang diduga melakukan penelantaran tanah. Penilaian idealnya tidak hanya berfokus pada aspek subjektif pemegang hak, melainkan juga mempertimbangkan kondisi objektif tanah yang diterlantarkan, agar persoalan tersebut dapat diselesaikan secara efektif dan mendorong terwujudnya penertiban serta pendayagunaan tanah secara optimal sesuai dengan asas fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan dalam UUPA.

Penetapan tanah sebagai tanah terlantar berimplikasi pada hapusnya hak atas tanah tersebut secara otomatis demi hukum. Hapusnya hak ini menandai peralihan penguasaan tanah yang semula berada pada individu, kelompok orang, atau badan hukum, menjadi tanah negara. Negara selaku regulator di bidang

⁷⁸ Sofia Rahmawati, Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha. *Prosiding Seminar Nasional Instiper*. Vol. 1. No. 1. 2022.

pertanahan kemudian memiliki kewenangan untuk mengelola tanah tersebut agar tujuan dan fungsi tanah dapat diwujudkan secara tepat. Hingga saat ini, ketentuan perundang-undangan di bidang pertanahan belum merumuskan kriteria yang rinci sebagai pedoman mengenai tanah yang dapat dianggap terlantar, termasuk ukuran mengenai pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian hak oleh negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar Dalam Sistem Hukum Nasional

Perlindungan hukum merupakan salah satu hal terpenting dari unsur suatu negara hukum. Dianggap penting karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang mengatur tiap-tiap warga negaranya. Sudah lazim untuk diketahui bahwa suatu negara akan terjadi suatu hubungan timbal balik antara warga negaranya sendiri. Dalam hal tersebut akan melahirkan suatu hak dan kewajiban satu sama lain dan disinilah perlindungan hukum akan menjadi hak tiap warga negaranya.⁷⁹

Menurut SatjiptoRaharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Begitupula Lili Rasjidi dan I.B Wya Putra yang

⁷⁹ Zevanya Angelica Putri Siagian dan Timbul Dompok. Peranan Penting Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Hukum Tata Negara. *Jurnal Riset Penelitian Universal*, Vol. 6, No. 1, 2025.

berpendapat bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel melainkan juga prediktif dan antisipatif, Pendapat Sunaryati Hartono, mengatakan bahwa hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.⁸⁰

Selanjutnya menurut Phillipus M. Hadjon, mengenai masalah perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah berikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁸¹

Perlindungan hukum yang diharapkan manusia pada hakikatnya berorientasi pada terciptanya ketertiban dan keteraturan yang bersumber dari nilai-nilai dasar hukum, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan keadilan hukum. Meskipun dalam praktik ketiga nilai dasar tersebut kerap berada dalam kondisi saling tegang, upaya untuk mewujudkannya secara bersamaan tetap harus diusahakan agar tujuan hukum dapat tercapai secara seimbang.

⁸⁰ Indra Rusdian Lego, Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah yang di Tetapkan Sebagai Tanah Terlantar, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Vol. 6, No.4, Desember 2020, hlm. 1087-1094

⁸¹ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 1987, hlm. 25

Fungsi utama hukum terletak pada perannya dalam melindungi rakyat dari berbagai ancaman dan perbuatan yang berpotensi merugikan serta menimbulkan penderitaan, baik yang berasal dari individu lain, masyarakat, maupun penguasa. Selain itu, hukum juga berfungsi menghadirkan keadilan serta menjadi instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia menegaskan kedudukannya sebagai negara hukum, yang mengandung arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bernegara harus berlandaskan hukum. Penegasan Indonesia sebagai negara hukum terlihat secara eksplisit melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 1 Ayat (2) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah negara hukum.” Hakikat paling mendasar dari negara hukum terletak pada pengaturan seluruh hubungan antara negara dan masyarakat, maupun antaranggota masyarakat, yang harus didasarkan pada norma hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar merupakan bagian integral dari sistem hukum agraria nasional yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UUPA menegaskan bahwa tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, yang meliputi permukaan bumi beserta tubuh bumi, air, dan ruang di atasnya sejauh diperlukan bagi kepentingan yang langsung berkaitan dengan penggunaan tanah tersebut sesuai batasan peraturan perundang-undangan. Tanah sebagai sumber

daya alam memiliki fungsi menghasilkan barang dan jasa yang bersifat fundamental bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan berperan dalam menentukan tingkat peradaban suatu bangsa. Atas dasar itu, manusia dituntut untuk menggunakan dan memelihara tanah secara bertanggung jawab, karena hubungan antara kelompok manusia dan tanah bersifat hakiki serta bernuansa magis-religius. Tanah tidak hanya menjadi sarana kesejahteraan manusia, tetapi juga dapat menimbulkan bencana apabila dimanfaatkan secara keliru.⁸²

Prinsip penguasaan negara atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA tidak dimaknai sebagai kewenangan absolut, melainkan sebagai kewenangan publik yang dibatasi oleh kewajiban negara untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara. Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga pemanfaatan tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Penegasan fungsi sosial tersebut sering dijadikan dasar normatif dalam kebijakan penertiban tanah terlantar. Perlindungan hukum tetap melekat pada pemegang hak karena fungsi sosial tidak serta-merta menghapus hak, melainkan menjadi dasar pengaturan penggunaan tanah melalui mekanisme hukum.

Penetapan tanah sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Konsekuensi dari kualifikasi tersebut ialah terbukanya hak bagi pemegang tanah untuk memperoleh perlindungan hukum melalui mekanisme keberatan atau upaya

⁸² Indra Rusdian Lego, Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah yang di Tetapkan Sebagai Tanah Terlantar. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Vol. 6, No. 4, 2020, hlm. 1087-1094.

hukum ke peradilan tata usaha negara. Jaminan ini menegaskan bahwa negara tidak berada pada posisi superior tanpa kontrol, melainkan tetap tunduk pada prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.⁸³

Hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara kepada setiap warga Negara atau badan hukum, memberikan konsekuensi hukum kepada pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya dan mengusahakan sendiri tanah-tanah tersebut dengan baik, dan yang terutama tidak menelantarkannya. Kesadaran merupakan hal yang sangat mendasar terhadap pemanfaatan lahan. Kurangnya kesadaran dari para pemegang hak atas tanah untuk melakukan pengembangan usaha dan pemanfaatan terhadap lahan tersebut dapat memicu terjadinya penelantaran tanah. Pengabaian yang dilakukan pemegang hak mengakibatkan tanah yang dimiliki menjadi berkurang nilai manfaatnya, terutama bagi masyarakat yang berada di lokasi dimana tanah terlantar berada.

Penelantaran tanah dipandang sebagai perbuatan yang keliru karena menimbulkan berbagai dampak negatif. Dampak yang dapat muncul antara lain meningkatnya kesenjangan sosial yang apabila dibiarkan tanpa pengaturan yang tegas berpotensi memicu konflik sosial di tengah masyarakat. Selain itu, ketiadaan penertiban yang tegas terhadap tanah terlantar secara bertahap dapat

⁸³ Gunanegara. *Tanah Terlantar, Melanggar Hukum: Catatan Sejarah Hukum, Latar Belakang, dan Penegakan Hukum Penertiban Tanah Terlantar*. Gunanegara, Jakarta, 2020.

berdampak pada melemahnya perekonomian nasional serta menurunnya stabilitas ketersediaan cadangan pangan dalam negeri.

Persoalan tanah terlantar bukanlah hal yang sederhana untuk ditangani. Secara fisik, suatu bidang tanah dapat dianggap terlantar karena tidak dimanfaatkan dalam jangka waktu lama dan ditumbuhi rumput liar. Namun secara yuridis, penetapan suatu bidang tanah sebagai tanah terlantar memerlukan proses yang tidak mudah, karena harus melalui tahapan inventarisasi dan pengumpulan data hingga akhirnya dapat ditetapkan secara sah sebagai tanah terlantar.⁸⁴

Penghapusan hak atas tanah sebagai akibat penetapan tanah terlantar berkaitan erat dengan asas legalitas dan asas kepastian hukum. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 menegaskan bahwa hapusnya hak atas tanah baru terjadi setelah adanya keputusan penetapan tanah terlantar yang sah dan memiliki kekuatan hukum. Ketentuan ini berfungsi melindungi pemegang hak dari kehilangan hak secara faktual tanpa dasar hukum yang jelas, karena kepastian mengenai saat hapusnya hak merupakan unsur penting dalam perlindungan hukum agraria.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah juga tercermin melalui pembatasan kewenangan administrasi negara. Wewenang negara dalam menertibkan tanah terlantar dibatasi oleh tujuan pendayagunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah negara bekas tanah terlantar wajib

⁸⁴ Gusti Kadek Dwi Ananta Wijayadi dan Ni Nyoman Mariadi. Akibat Hukum Terhadap Status Tanah Hak Guna Bangunan Yang Ditelantarkan Oleh Pemiliknya Berdasarkan Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. *Kertha Widya*, Vol. 8, No. 2, 2021, hlm. 61-75.

dimanfaatkan secara adil dan berorientasi pada kepentingan publik, sehingga pembatasan tujuan tersebut secara tidak langsung melindungi pemegang hak dari praktik penertiban yang semata-mata berorientasi pada penguasaan oleh negara.

Boedi Harsono menegaskan bahwa UUPA tidak dimaksudkan untuk mempermudah penghapusan hak atas tanah, melainkan untuk mewujudkan keteraturan dalam pemanfaatan tanah. Pandangan ini relevan dalam memperkuat argumentasi bahwa kebijakan mengenai tanah terlantar harus diposisikan sebagai instrumen penataan agraria, bukan sebagai sarana represif terhadap pemegang hak, sehingga perlindungan hukum berperan menjaga keseimbangan antara kepentingan negara dan hak individual.

Sistem hukum agraria nasional pada prinsipnya menempatkan pemegang hak atas tanah sebagai subjek hukum yang memperoleh perlindungan sepanjang memenuhi kewajiban normatifnya. Penetapan tanah terlantar tidak merupakan sanksi pidana, melainkan tindakan administratif yang wajib memenuhi prinsip kehati-hatian, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Prinsip-prinsip tersebut mencerminkan perlindungan hukum yang berakar pada UUPA beserta peraturan pelaksanaannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Konstruksi hukum penetapan tanah terlantar dalam sistem hukum Indonesia dibangun atas asas penguasaan negara dan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan UUPA, yang kemudian dielaborasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 beserta peraturan pelaksanaannya. Penetapan tanah terlantar dilakukan melalui mekanisme berjenjang yang meliputi inventarisasi, evaluasi, pemberian peringatan, hingga penetapan. Pengaturan ini menunjukkan upaya negara menyeimbangkan antara kepentingan pengendalian dan pendayagunaan tanah untuk kesejahteraan rakyat dengan perlindungan kepastian hukum serta due process of law bagi pemegang hak atas tanah. Meskipun demikian, masih terdapat kelemahan berupa belum adanya tolak ukur objektif yang tegas dalam menilai kondisi tanah terlantar, sehingga berpotensi menimbulkan penafsiran subjektif dalam praktik.
2. Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional pada hakikatnya menegaskan keseimbangan antara kewenangan negara dalam menata dan mengendalikan pemanfaatan tanah dengan jaminan hak-hak warga negara dalam kerangka negara hukum. Penetapan tanah terlantar tidak dilakukan secara serta-merta, melainkan melalui mekanisme yang berjenjang yang

berbasis kepastian hukum, sehingga pemegang hak tetap memperoleh kesempatan untuk mempertahankan dan memulihkan haknya melalui prosedur keberatan dan upaya hukum. UUPA beserta peraturan pelaksanaannya menempatkan fungsi sosial hak atas tanah sebagai dasar pengaturan, bukan sebagai legitimasi penghapusan hak secara sewenang-wenang, karena penguasaan negara atas tanah dibatasi oleh kewajiban konstitusional untuk melindungi hak warga negara dan mewujudkan kemakmuran rakyat.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah, diperlukan penguatan pengaturan penetapan tanah terlantar dengan merumuskan indikator dan tolok ukur yang objektif, terukur, dan seragam dalam menilai kondisi tanah. Penguatan tersebut penting untuk meminimalkan ruang penafsiran subjektif aparatur, meningkatkan kepastian hukum, serta memastikan bahwa setiap tindakan penetapan tanah terlantar benar-benar dilaksanakan berdasarkan prinsip *due process of law*.
2. Bagi Masyarakat dan Pemegang Hak Atas Tanah, diperlukan peningkatan kesadaran hukum mengenai kewajiban pemanfaatan tanah dan pemahaman terhadap mekanisme perlindungan hukum yang tersedia apabila terjadi penetapan tanah terlantar. Kesadaran tersebut mendorong pemegang hak untuk secara aktif mengusahakan dan memelihara tanahnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Al-Qur'an dan Hadist

Qur'an Surah An-Nur Ayat 42,

Qur'an Surah Al-Hadid Ayat 2

Qur'an Surah Al-Hadid Ayat 7

B. Buku

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

Amiruddin Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada,

Anwar, 2003, *Diklat Pendidikan Kewarganegaraan*, Universitas Muhamadiyah Yogyakarta, Yogyakarta,

Boedi harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta,

Dian Aries Mujiburohman dan Endriatmo Soetarto. 2019. *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. STPN Press dan Amongkarta, Yogyakarta,

Djoni Sumardi Gozali, 2018, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press, Yogyakarta,

Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, Legality Yogyakarta.

Finer, Bodgador, Vernon, Rudden, Bernard, 1999, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, New York,

Gunanegara. 2020. *Tanah Terlantar, Melanggar Hukum: Catatan Sejarah Hukum, Latar Belakang, dan Penegakan Hukum Penertiban Tanah Terlantar*. Gunanegara, Jakarta,

Harjono, 2008, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi,

Ida Nurlinda, *Kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Kerangka Reforma Agraria. Makalah disajikan pada Rapat Kerja Teknis*

Penatagunaan Tanah dan Konsultasi Teknis Pengendalian Penerapan Kebijakan dan Program T.A. 2014 BPN, Jakarta, 2014.

Jamaluddin Mahasari, 2008. *Pertanahan Dalam Hukum Islam*, Gama Media, Yogyakarta,

Lubis, Solly, 2016, *Sumber Hukum Perangkat dan Peringkat Peratuan Hukum*, Makalah Semanr Nasional Perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945, Bandar Lampung,

Miftakhul Nur Arista dan Ach. Fajruddin Fatwa, *Hubungan Hukum Internasional Dan Hukum Nasional*, *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah dan Hukum*, Vol. 1, No. 4, 2020,

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta,

Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia.*, UMS, Surakarta,

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar,

Philippus M Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsip. Penanganan Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Admistrasi Negara, Surabaya,

_____, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia; Sebuah Study Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penangannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum*, PT. Bina Ilmu, Surabaya,

Phillipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu,

Plato, *The Laws*, *Penguin Classics*, Diterjemahkan dan Diberi Kata Pengantar Oleh Trevor J saunders, Edisi Tahun 1986.

Rony Hanitojo, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumenteri*, Ghalia Indonesia, Jakarta,

Soejono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta,

Soerjono Soekanto dan Soleman B. Tanoko, 2001, *Hukum Adat Indonesia*, Cet. 4, Raja Grafindo Persada, Jakarta,

Sri Sumantri, 1999, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta,

Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta,

Suhardi Gunarto, 2002, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta,

Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Konfrehensif*, Kencana, Jakarta,

Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta,

Yamin Lubis, 2010, *Hukum Pendaftaran Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung,

Yasir Arafat, 2015, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Yang Seimbang*, Universitas Islam Jember, Jember,

C. Peraturan dan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria;

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

D. Jurnal

Aghniya Nisya Andini, Akibat Hukum Hilangnya Hak Milik Atas Tanah Yang Ditelantarkan, *Procceding: Call for Paper National Conference For, Law Studies: Pembangunan Hukum Menuju Era Digital Society*, 2020,

Anggles, Santo Yosep, Made Warka, dan Krisnadi Nasution. The Nature of Abandoned Land Control Regulations. *Technium Social Sciences Journal*, Vol. 32. 2022.

Anna Triningsih dan Zaka Firma Aditya. "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8.3, 2019

Bibit Ayu Astriani dan Septi Indrawati. 2024. *Sengketa Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria di Indonesia*. Yayasan Tri Edukasi Ilmiah, Jakarta,

- Darwin Ginting, Reformasi Hukum Tanah Dalam Rangka Perlindungan Hak Atas Tanah Perorangan Dan Penanam Modal Dalam Bidang Agrobisnis. *Jurnal Hukum Ius QuiaIustum*, Vol. 18, No. 1, 2011.
- Dian Aries Mujiburohman, Menyoal Penafsiran Tanah Telantar Kajian Putusan Nomor 24/G/2013/PTUN.JKT, *Jurnal Yudisial*, Vol. 11 No. 1 April 2018,
- Giga Firstia Maharani, Dhia Al Uyun, dan Fathul Laila. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam Peralihan Tanah Terlantar Menjadi Tanah Kas Desa. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 9, No. 1, 2024,
- Gusti Kadek Dwi Ananta Wijayadi dan Ni Nyoman Mariadi. Akibat Hukum Terhadap Status Tanah Hak Guna Bangunan Yang Ditelantarkan Oleh Pemiliknya Berdasarkan Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. *Kertha Widya*, Vol. 8, No. 2, 2021,
- Indah Sari, "Hak-hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)." *Jurnal Mitra Manajemen* 9.1 2017
- Indra Rusdian Lego, Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah yang di Tetapkan Sebagai Tanah Terlantar, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Vol. 6, No.4, Desember 2020,
- Iwan Permadi, Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan atas Tanah oleh Negara. *Jurnal USM Law Review*, Vol. 6, No. 1, 2023,
- Liani Sari, "Akibat Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Yang Tanahnya Diterlantarkan." *Legal Pluralism: Journal of Law Science* 7.2, 2017
- M. Dedhy Wahyudy, Atin Meriati Isnaini, dan Ruslan Haerani. Kewenangan pemerintah dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar berdasarkan peraturan pemerintah nomor 20 tahun 2021 tentang penertiban kawasan dan tanah terlantar. *Unizar Recht Journal (Urj)*, Vol. 1, No. 2, 2022,
- Muhammad Agung Rojiun, "Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Demi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum." *Jurnal Education and Development* 10.2, 2022
- Muhammad Yusrizal, Perlindungan hukum pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 2.1 2017

- Ni Nyoman Adi Asti, Akibat Hukum Terhadap Penelantaran Tanah Hak Guna Bangunan, *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, Vol. 5, No. 2, 2018,
- Putra Halomoan Hsb, Tinjauan Yuridis Tentang Upaya-Upaya Hukum. *Yurisprudencia: Jurnal Hukum Ekonomi*, Vol. 1, No. 1, 2015,
- Putu Amalia Diva Prasista, Ketut Kasta Arya Wijaya dan Luh Putu Suryani, Pengaturan Tanah Terlantar Dalam Peraturanperundang-Undangan Di Bidang Pertanahan, *Jurnal Konstruksi Hukum*, Vol. 3, No. 3, 2022,
- Quintas-Soriano, Cristina, Andreas Buerkert, dan Tobias Plieninger. Effects of Land Abandon menton Nature Contributions to People and Good Quality of Life Components in the Mediterranean Region: A Review. *Land Use Policy*, 2022.
- Rastra Ardani Irawan, Fendi Setyawan, dan Moh Ali. "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah-Tanah Terlantar." *HUKMY: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2023,
- Rico, Eduardo Corbelle, dan Rafael Crecente Maseda. *Land Abandonment: Concept And Consequences. Revista Galegade Economía*, Vol. 17, No. 2, 2018.
- Sahnan Arba dan Wiwiek Wahyuningsih. "Pemberdayaan hukum dan kebijakan pertanahan sebagai upaya penertiban dan pendayagunaan tanah telantar." *Old Website Of Jurnal Mimbar Hukum*, 22.1, 2010
- Sofia Rahmawati, Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha. *Prosiding Seminar Nasional Instiper*. Vol. 1. No. 1. 2022.
- Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah (Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2016,
- Taufik Nur Rokhman, Bambang Suyudi, dan Nuraini Aisiyah. Rancang Bangun Sistem Informasi Collecting dan Plotting Pertanahan (Si-Copilot) untuk Kegiatan Inventarisasi Tanah Instansi Pemerintah di Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten. *Tunas Agraria*, Vol. 4, No. 3, 2021,
- Tutiek Retnowati dan Widayawati Boediningsih, Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak Atas Tanah Terlantar, *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan*, Vol. 1, No. 8, 2018,
- Zevanya Angelica Putri Siagian dan Timbul Dompok. Peranan Penting Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Hukum Tata Negara. *Jurnal Riset Penelitian Universal*, Vol. 6, No. 1, 2025.

E. Lain-lain

Arif Ferdianto, Menteri ATR/BPN Nusron Sebut Luas Tanah Terlantar Capai 100.000 Ha <https://nasional.kontan.co.id/news/menteri-atrbpn-nusron-sebut-luas-tanah-terlantar-capai-100000-ha>

