

TESIS

**PENERTIBAN TANAH TERLANTAR OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL
DAN IMPLIKASINYA KEPADA MASYARAKAT DI KABUPATEN GOWA**

***CONTROLLING ABANDONED LAND BY THE NATIONAL LAND AGENCY AND
THEIR IMPLICATIONS TO THE COMMUNITY OF GOWA DISTRICT***



Oleh:

NURFACHRIYANA USMAN

NIM. B022191049

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**PENERTIBAN TANAH TERLANTAR OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN
IMPLIKASINYAKEPADA MASYARAKAT DI KABUPATEN GOWA**

***CONTROLLING ABANDONED LAND BY THE NATIONAL LAND AGENCY AND
THEIR IMPLICATIONS TO THE COMMUNITY OF GOWA DISTRICT***

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan Oleh:

NURFACHRIYANA USMAN

B022191049

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**PENERTIBAN TANAH TERLANTAR OLEH BADAN PERTANAHAN
NASIONAL DAN IMPLIKASINYA KEPADA MASYARAKAT DI
KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh

NURFACHRIYANA USMAN

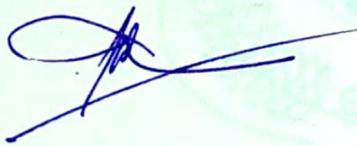
B022191049

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 19 Desember 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

NIP. 19671231 1991103 2 002



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.

NIP. 19641123 199002 2 001

**Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan**

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.

NIP. 19641123 199002 2 001



Prof. Dr. Hamzan Halim, S.H., M.H., M.A.P.

NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

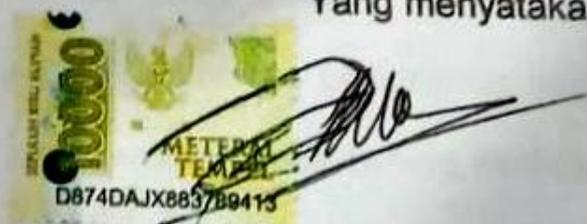
Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : **Nurfachriyana Usman**
N I M : **B022191049**
Program Studi : **Magister Kenotariatan**
Jenjang : **S2**

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul **PENERTIBAN TANAH TERLANTAR OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL DAN IMPLIKASINYA KEPADA MASYARAKAT DI KABUPATEN GOWA** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 19 Desember 2022

Yang menyatakan,



Nurfachriyana Usman
NIM. B022191049

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahilahi rabbil 'aalamiin. Segala puji bagi Allah SWT. Shalawat beriring salam semoga tercurahkan kepada Rasulullah Muhammad SAW, segenap keluarga, para sahabat, serta orang-orang yang mengikuti ajarannya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan segala kendala dalam penulisan tesis yang berjudul **“Penertiban Tanah Terlantar Oleh Badan Pertanahan Nasional dan Implikasinya Kepada Masyarakat Di Kabupaten Gowa”** yang merupakan tugas akhir dan salah satu syarat akademis yang diwajibkan dalam pencapaian gelar Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Namun keberhasilan ini tidak diperoleh Penulis dengan sendirinya, melainkan pula hasil dari beberapa pihak yang tidak henti-hentinya menyemangati Penulis dalam menyelesaikan kuliah dan tugas akhir ini. Dengan segala kerendahan hati, Penulis mempersembahkan tesis ini kepada kedua orang tua dan keluarga Penulis yang dengan penuh kasih sayang telah membesarkan, mengayomi, mendidik dan terus memberikan segala bentuk dukungan dengan penuh cinta dan kasih sayang dengan harapan agar kelak penulis dapat menjadi manusia yang berguna bagi agama, keluarga, bangsa dan negara. Terkhusus kepada kedua orang tua Penulis **H. Usman Kappeng** dan **Hj. Suriyati Antong S.Pd., M. Pd** yang telah membesarkan Penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang, terima kasih penulis ucapkan atas dukungan moril maupun materil kepada penulis selama perkuliahan hingga penyelesaian tesis ini, sehingga penulis tak pernah merasa kurang sedikitpun tentu semuanya tidak terbatas dan tidak terbalas. Terima kasih atas doa yang tiada henti dan kepercayaan penuh yang telah diberikan kepada penulis selama penulis merantau demi menuntut ilmu dan meraih gelar magister ini. Untuk

sementara, mungkin ini dapat menjadi hadiah dari penulis meskipun tidak akan pernah cukup untuk membalas jasa-jasa yang telah Bapak dan Mama berikan selama ini.

Pada kesempatan ini juga perkenankan penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan.
3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H, Selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan.
4. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M. Hum., dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., Selaku Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping yang senantiasa meluangkan waktunya membantu Penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si., Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H, dan Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P Selaku tim Penguji. Terima kasih atas kritikan serta masukan untuk tesis ini yang sangat bermanfaat untuk Penulis.
6. Segenap Dosen Fakultas Hukum Unhas yang telah menjadi dosen yang kaya akan ilmu, pengalaman, dan nasehat-nasehat selama Penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas.

7. Pegawai/Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas kinerja dan bantuan untuk Penulis selama ini.
8. Nurfadliyani Usman, S.E., Fadhil Fadly Usman, S.E., Fachrul Hijriah Usman S.Kom., M.T.I., Muhammad Fajrin Fauzan Usman, Nurfadiyah Farhani Usman dan Zhafran Zainuddin Usman Selaku saudara penulis. Terima kasih telah memberikan dukungan penuh dalam proses penyelesaian studi.
9. Terima Kasih kepada seluruh Keluarga Besar penulis yang selalu memberikan dukungan serta doa yang tulus kepada penulis.
10. Sahabat penulis, Widya Febriyanti, Andi Sahid Permana, Indriawati Rifai, Melga Mutiara, Rodhiyah, Tristania Dea, Paramitha Ramli, Mirnawati, Masita Tri Aggraini dan Umi Athiyah, yang selalu memberikan banyak semangat dan doa serta dukungan kepada penulis dalam penyelesaian studi penulis.
11. Teman-teman Grup “Calon Notaris”, Puspita Putri Ramadhani, S.H, M.Kn, Winyharti Ishak, S.H., M.Kn, Vanny Djakatara, S.H., Cindy Annisa, S.H., Nila Amalia, S.H, Resky Mufidah Mahmud, S.H, Nur Indahsari Syamsiar, S.H, Andrito Palipadang S.H, terima kasih telah berjuang bersama, susah senang bersama dengan penulis dalam penyelesaian studi di Kenotariatan Unhas, terima kasih telah mewarnai kisah perjalanan perkuliahan penulis selama ini.
12. Teman-teman seperjuangan AKTA 2019-1 Magister Kenotariatan Unhas. Semoga kita semua meraih keberhasilan dan kesuksesan sesuai harapan kita semua.

13. Dan terakhir terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam penyelesaian penulisan tesis ini yang tak sempat Penulis tuliskan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Demikian ucapan terima kasih ini. Mohon maaf yang terdalam jika penulisan nama dan gelar tidak sesuai. Terima kasih atas segala bantuan yang telah diberikan. Semoga Allah SWT membalasnya, Akhirnya, Penulis menyadari bahwa karya tulis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu dengan senang hati akan diterima segala saran dan kritikan yang bersifat membangun.

Makassar, Desember 2022

NURFACHRIYANA USMAN

ABSTRAK

NURFACHRIYANA USMAN (B022 191 049), dengan judul “Penertiban Tanah Terlantar Oleh Badan Pertanahan Nasional dan Impikasinya Kepada Masyarakat Di Kabupaten Gowa” Di bawah bimbingan Farida Patittingi dan Sri Susyanti Nur.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kesesuaian antara Pelaksanaan Penertiban Tanah Terlantar yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional selaku lembaga yang berwenang dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan juga untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap Masyarakat pemegang hak lama rincik di atas tanah ex-HGU Perkebunan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelitian data primer dan penelitian data sekunder. Selanjutnya, data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan kemudian dipaparkan secara deskriptif.

Hasil penelitian ini yaitu: 1) Pelaksanaan Kewenangan “Badan Pertanahan Nasional” Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa dalam Penetapan Tanah Terlantar sudah sesuai aturan yang berlaku, dilakukan dengan cara Inventarisasi tanah ex-HGU yang teridentifikasi terlantar, Identifikasi dan penelitian tanah teridentifikasi, peringatan kepada pemegang HGU dan penetapan tanah terlantar yang telah dilakukan kepada pemegang hak dengan mengajukan usulan penetapan tanah terlantar kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI tetapi hingga saat ini belum ada Surat Keputusan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI.

2) Perlindungan Hukum bagi Masyarakat pemegang rincik diatas ex-HGU Perkebunan akan mendapatkan perlindungan hukum apabila sebelum ex-HGU terbit di tahun 1976 Masyarakat atau pemegang hak atas rincik mendaftarkan Tanah pertama kali namun fakta di lapangan masyarakat kurang memahami pentingnya mendaftarkan tanah serta tingginya kedudukan Hukum Sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan sah di bandingkan dengan rincik yang hanya sebagai bukti penguasaan atas tanah.

Kata Kunci: Badan Pertanahan Nasional, Tanah Terlantar, Perlindungan Hukum.

ABSTRACT

NURFACHRIYANA USMAN (B022 191 049), "Controlling Abandoned Land by The National Land Agency and their Implications for the Community In The District of Gowa

Supervised by Farida Patittingi and Sri Susyanti Nur.

This study aims to examine the suitability between the Implementation of Abandoned Land Control carried out by the National Land Agency as an authorized institution with the provisions of applicable laws and regulations and also to examine the legal protection of the community holding the old rights of detail on the ex-HGU Plantation land. This study uses empirical research methods with data collection techniques carried out through primary data research and secondary data research. Furthermore, the data obtained will be analyzed qualitatively and then presented descriptively.

The results of this study are: 1) In the implementation of the authority of the National Land Agency in Gowa Regency in determining Abandoned Land, it is in accordance with applicable regulations, carried out by means of Inventorying ex-HGU land identified as abandoned, Identification and research of identified land, warning to HGU holders and determination abandoned land that has been carried out to the right holder by submitting a proposal for the determination of abandoned land to the Ministry of Agrarian and Spatial Planning/BPN RI but until now there has been no Decree from the Ministry of Agrarian and Spatial Planning/BPN RI.

2) Legal Protection for the Community holders of the detailed above-as ex-HGU Plantation will get legal protection if prior to the issuance of the ex-HGU in 1976, the community or the holder of the rights to the detailed land registering the land for the first time, but the facts on the ground, the community does not understand understand the importance of registering land and the high position of Certificate Law as proof of legal ownership compared to details which are only proof of land tenure.

Keywords: National Land Agency, Abandoned Land, Legal Protection.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	6
A. Latar Belakang Masalah	6
B. Rumusan Masalah	21
C. Tujuan Penelitian	22
D. Manfaat Penelitian	22
E. Orisinalitas Penelitian.....	23
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	25
A. Tinjauan Umum Mengenai Tanah.....	25
1. Pengertian Tanah dan Hukum Tanah	25
2. Hak Guna Usaha	35
B. Aturan HGU Perkebunan	41
1. Jangka Waktu Hak Guna Usaha Perkebunan.....	42
2. Penyebab Hak Guna Usaha Dihapuskan	42
3. Prosedur Pengajuan Hak Guna Usaha Perkebunan.....	43
C. Rincik	47
D. Pengertian Tanah Terlantar	48
E. Tugas dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional	72
1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional.....	72
2. Fungsi Badan Pertanahan Nasional	75
F. Landasan Teori	81
1. Teori Kewenangan.....	81

2. Teori Tanggung Jawab	84
3. Teori Perlindungan Hukum	86
G. Kerangka Pikir.....	90
H. Definisi Operasional.....	92
BAB III METODE PENELITIAN	96
A. Tipe Penelitian	96
B. Populasi dan Sampel	96
C. Lokasi Penelitian.....	97
D. Jenis dan Sumber Data.....	98
E. Teknik Pengumpulan Data.....	98
F. Analisis Data	99
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	100
A. Pelaksanaan Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penetapan Tanah Terindikasi Terlantar.	100
B. Perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang rincik di atas ex- HGU Perkebunan.....	126
BAB V PENUTUP	148
A. Kesimpulan	148
B. Saran	149
DAFTAR PUSTAKA	150

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1. Bagan Kerangka Pikir.....	91
--	----

DAFTAR TABEL

Tabel 4. 1 Daftar Tanah Terindikasi Terlantar Di Kabupaten Gowa.....	115
Tabel 4. 2 Hasil Kegiatan Pemantauan Dan Evaluasi Hasil Lapangan	116
Tabel 4. 3 Hasil Kegiatan Pemantauan Dan Evaluasi Hasil Lapangan	117
Tabel 4. 4 Hasil Kegiatan Pemantauan Dan Evaluasi Hasil Lapangan	117
Tabel 4. 5 Lama Penggarapan Dan Luas Garapan Tanah	126
Tabel 4. 6 Daftar Masyarakat Yang Menguasai (Okupasi) Tanah Diatas Ex Hgu Perkebunan PT.Poleko Jaya Agung	127

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara agraris memandang penting pengaturan penguasaan dan pemanfaatan tanah secara maksimal. Berdasarkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat”. Tanah sebagai bagian dari pada permukaan bumi apabila tidak dipergunakan sesuai sifat dan tujuan pemberian haknya hingga menjadi terlantar sangat bertentangan dengan salah satu tujuan pemerintah negara Indonesia yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum dan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 itu sendiri.

Undang-Undang Pokok Agraria selanjutnya disingkat UUPA tidak membenarkan adanya objek-objek tanah terlantar. UUPA menegaskan bahwa Tanah yang dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya dapat dikategorikan tanah terlantar¹. Pasal 27 Ayat a angka 3 atas tanah Hak Milik, Pasal 34 Ayat e atas Hak Guna Usaha dan Pasal 40 Ayat e atas Hak Guna Bangunan menegaskan bahwa berakhirnya hak atas tanah-tanah tersebut karena diterlantarkan². Diterlantarkannya tanah juga menyebabkan

¹ Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria.

² *Ibid.*

kembalinya penguasaan tanah tersebut kepada negara.³

Sebelum Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar merupakan peraturan yang secara khusus mengatur mengenai penertiban dan pendayagunaan terlantar oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) ada beberapa peraturan yang sebelumnya mengatur mengenai Tanah Terlantar yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar kemudian diubah ke Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Di dalam Pasal 7 PP Nomor 20 Tahun 2021 mengatur bahwa obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.⁴

Pasal 6 UUPA juga mengatur bahwa Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Salah satu penjabaran pasal tersebut adalah tanah wajib dimanfaatkan sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan.

³ Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria ayat a Angka 3.

⁴ Pasal 7 PP Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

Konsepsi Hukum Tanah Nasional menegaskan bahwa tanah tidak boleh dilerantarkan karena hak-hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang melainkan sekaligus kewajiban untuk memakai, mengusahakan dan memanfaatkannya. Hal ini dikarenakan hak-hak perorangan atas tanah bersumber pada hak bersama yakni hak bangsa dan mengandung unsur kemasyarakatan.

Salah satu permasalahan mendasar pertanahan di Indonesia adalah adanya ketimpangan dalam pola distribusi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah. Kondisi ini diperburuk dengan banyaknya tanah yang dilerantarkan oleh pemegang hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah (DPAT) dengan berbagai alasan baik karena faktor kesengajaan maupun faktor ketidaksengajaan⁵.

Masalah tanah terlantar sangatlah krusial dari sisi luasan dan urgensi pemanfaatannya dihadapkan pada realitas ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia saat ini. Ketimpangan penguasaan tanah merupakan salah satu isu strategis bidang pertanahan, ketimpangan pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang

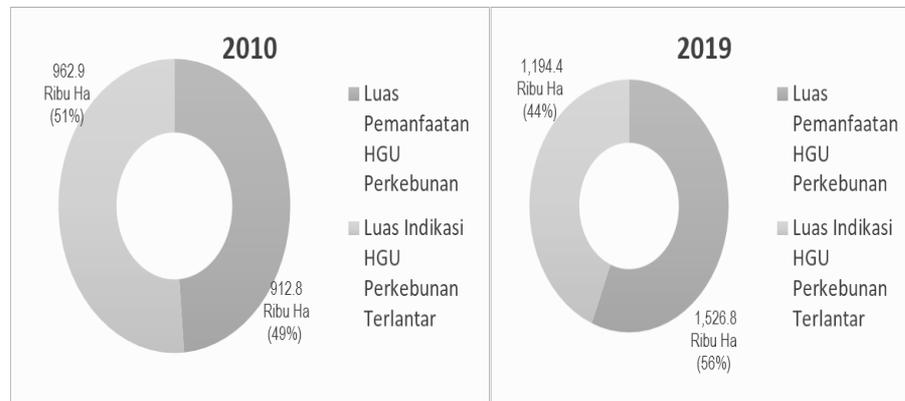
⁵ Dian Aries Mujiburohman, Penegakan Hukum Penertiban & Pendayagunaan Tanah Terlantar, STPN Press, Yogyakarta, 2019, Hal vii.

ditandai dengan sebagian kecil orang menguasai sebagian besar tanah dan sebaliknya sebagian besar orang hanya menguasai tanah dengan luas yang sedikit. Di sisi lain kondisi kepemilikan aset yang sangat besar tidak sebanding dengan kemampuan dalam mengelolanya, karena tidak semua hak atas tanah yang telah diberikan dikelola dengan baik oleh pemegang hak yang mengakibatkan banyaknya tanah yang dilerantarkan. Sehingga tanah menjadi kehilangan fungsi ekonomi dan sosialnya, tidak sedikit pula terjadi konflik yang berkepanjangan di wilayah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Pemerintah Indonesia, melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), secara konsisten berupaya mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang, salah satunya, dilakukan melalui penertiban tanah terlantar untuk tanah bersertipikat Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pengelolaan yang tidak dimanfaatkan atau sudah habis masa berlakunya. Di tahun 2010, dalam skala nasional, terdapat 900 bidang tanah HGU yang peruntukan haknya sebagian besar di sektor perkebunan diindikasikan tidak dimanfaatkan, dengan total luas lahan sebesar 962,9 ribu Ha. Sementara untuk indikasi sejenis berstatus HGB sebesar 69,5 ribu Ha. Kemudian di tahun 2019, tanah dengan status HGU terindikasi terlantar mengalami peningkatan hampir sebesar 25% yaitu dengan total luas sebesar 1,2 juta Ha di 973 bidang tanah (gambar 1 dan 2). Pada tahun yang sama, tanah bersertipikat HGB yang terindikasi tidak

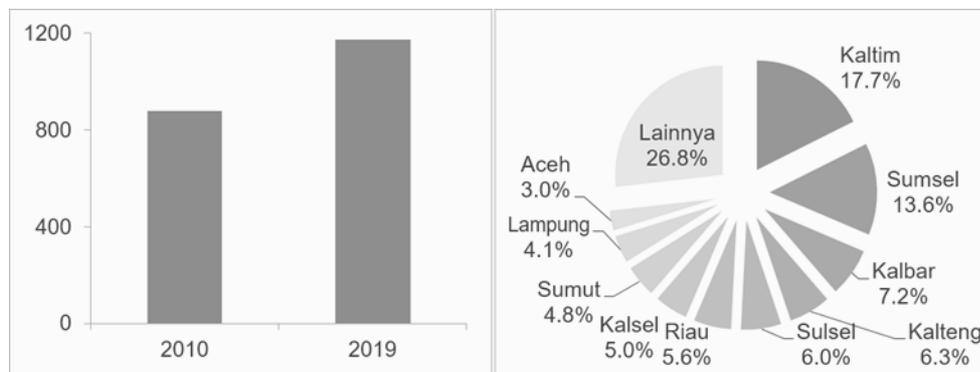
dimanfaatkan sebesar 68,1 ribu Ha.⁶

Tabel 1.1 : Luas HGU Perkebunan Terlantar di Indonesia Tahun 2010 dan 2019.



Sumber Data Sekunder : Basis Data Tanah Terindikasi Terlantar, Kementerian ATR/BPN RI Tahun 2019.

Tabel 1.2 : Jumlah bidang tanah dan distribusi HGU terindikasi terlantar 2010 dan 2019.



Sumber Data Sekunder : Basis Data Tanah Terindikasi Terlantar, Kementerian ATR/BPN RI Tahun 2019.

⁶ Benny Lala Sembiring, Yohanes N Agung Wibowo, "Menghitung Dampak Tanah Terlantar terhadap Potensi Kerugian Ekonomi di Indonesia", Jurnal Pertanian, Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah dan Direktorat Jenderal Tata Ruang, Jakarta Selatan, 2020, hal. 111.

Sementara itu, distribusi tanah HGU perkebunan yang terindikasi tidak dimanfaatkan pada tahun 2019 tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dengan proporsi terbesar berada di Provinsi Kalimantan Timur dan Sumatera Selatan yakni, secara berurutan, sebesar 17,7% dan 13,6%. Untuk delapan provinsi besarnya berkisar dari 3% s.d. 8%, berturut-turut dari yang terbesar yakni Kalimantan Tengah, Sulawesi Selatan, Riau, Kalimantan Selatan, Sumatera Utara, Lampung, dan Aceh. Luasan HGU terlantar provinsi-provinsi selebihnya kurang dari 3%.

Dari total luas 26,5 juta hektar lahan perkebunan, 4,5% di antaranya terindikasi tidak dimanfaatkan. Untuk subsektor perkebunan ini, empat provinsi teratas dengan persentase luasan tanah indikasi terlantar terhadap luas lahan perkebunan adalah Papua Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat, masing-masing secara berurutan mempunyai proporsi 18,1%; 17,3%, 11,5%; dan 10,6%. Dari Tabel 1, kita juga melihat provinsi seperti Kalimantan Timur, kendati sektor pertanian tidak menjadi motor ekonominya, perkebunan memiliki kontribusi 52% terhadap sektornya, dengan dominasi komoditas kelapa sawit (96% dari luas areal perkebunan yang ditanam merupakan perkebunan kelapa sawit). Namun demikian, Provinsi ini memiliki rasio tanah terindikasi terlantar terhadap luas area perkebunan eksisting yang tinggi yakni 17% atau seluas 211 ribu hektar.

Kewenangan negara salah satunya pemberian hak atas tanah

berupa hak guna usaha, Hak guna usaha di atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri. Hak guna usaha di atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang hak pengelolaan.⁷ Pemberian Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Hak Guna Usaha terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Pemegang hak guna usaha diberikan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak.⁸

Pemegang hak guna usaha berkewajiban untuk:

- a. melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak di berikan.
- b. mengusahakan Tanah hak guna usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis.
- c. membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas yang ada dalam lingkungan areal hak guna usaha.
- d. memelihara Tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.

⁷ Pasal 23 PP Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

⁸ Pasal 24 PP Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

- e. memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang Tanah yang terkurung.
- f. mengelola, memelihara, dan menguasai serta
- g. mempertahankan fungsi kawasan konservasi bernilai tinggi (high conservation value), dalam hal areal konservasi berada pada areal hak guna usaha.
- h. menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.
- i. mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang.
- j. memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas Tanah yang diberikan hak guna usaha, dalam hal pemegang hak merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas dan penggunaannya untuk perkebunan.
- k. menyampaikan laporan setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha.
- l. melepaskan Hak Atas Tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
- m. menyerahkan kembali Tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara atau pemegang Hak Pengelolaan, setelah

hak guna usaha hapus.⁹

Pemegang hak guna usaha dilarang:

- a. menyerahkan pemanfaatan Tanah hak guna usaha kepada pihak lain, kecuali dalam hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan.
- b. mengurung atau menutup pekarangan atau bidang Tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik, dan/atau jalan air.
- c. Membuka dan/ atau mengolah lahan dengan cara membakar.
- d. Merusak sumber daya alam dan kelestarian kemampuan lingkungan hidup
- e. menelantarkan tanahnya.
- f. mendirikan bangunan permanen yang mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, atau fungsi konservasi lainnya, dalam hal dalam areal hak guna usaha terdapat sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.¹⁰

Pemegang hak guna usaha berhak:

- a. menggunakan dan memanfaatkan Tanah yang diberikan sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya
- b. memanfaatkan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas Tanah yang diberikan dengan Hak guna usaha sepanjang untuk

⁹ Pasal 27 PP Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹⁰ Pasal 28 PP Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah

mendukung penggunaan dan pemanfaatan Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/ atau

- c. melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹

Faktanya tidak semua pemberian hak atas tanah kepada perusahaan perkebunan di kelola secara maksimal oleh pemegang hak. Banyak perusahaan-perusahaan perkebunan tidak mempergunakan atau tidak memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak dan dasar penguasaannya.¹²

Tanah Terlantar adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara.

Objek penertiban Kawasan tanah terlantar meliputi:

- a. kawasan pertambangan.
- b. kawasan perkebunan.
- c. kawasan industri.
- d. kawasan pariwisata.
- e. kawasan perumahan/ permukiman skala besar/ terpadu; atau

¹¹ Pasal 29 PP Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹² <https://www.dpr.go.id/dokjdi/document/uu/19> (di akses pada 8 April 2022, pukul 12:40).

- f. kawasan lain yang pengusahaan, penggunaan, dan/atau pemanfaatannya didasarkan pada Izin/ Konsesi/ Perizinan Berusaha yang terkait dengan pemanfaatan tanah dan ruang.¹³

Objek Penertiban Tanah Terlantar:

- 1) Objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah.
- 2) Tanah hak milik menjadi objek penertiban Tanah Terlantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/ atau tidak dipelihara sehingga:
 - a. dikuasai oleh masyarakat serta menjadi wilayah perkampungan;
 - b. dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 (dua puluh) tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan Pemegang Hak; atau
 - c. fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi, baik Pemegang Hak masih ada rriapun sudah tidak ada.
- 3) Tanah hak guna bangunan, hak pakai, dan Hak Pengelolaan menjadi objek penertiban Tanah Terlantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/ atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak.
- 4) Tanah hak guna usaha menjadi objek penertiban Tanah Terlantar jika

¹³ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang penertiban Kawasan dan tanah terlantar.

dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/ atau tidak dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak.

- 5) Tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah menjadi objek penertiban Tanah Telantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/ atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya Dasar Penguasaan Atas Tanah.¹⁴

Banyaknya objek yang terindikasi tanah terlantar di Indonesia menjadi sebuah permasalahan tersendiri. Hal ini Mengingat kenyataan bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan mengingat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia.¹⁵

Badan Pertanahan Nasional mencatat 1,2 Juta Hektare (ha) lahan terindikasi terlantar di Indonesia hingga tahun 2021, dari total tersebut lahan dengan status Hak Guna Usaha (HGU) mendominasi jumlah lahan yang terindikasi terlantar seluas 1,19 Juta Hektare (ha) dan mencapai 1.172 bidang. Kemudian, lahan dengan status Hak Guna Bangunan (HGB) seluas 67.605 Hektare atau 3.113 bidang. Terakhir, lahan Hak Pakai (HP) dengan jangka waktu tertentu seluas 6.043 Hektare (Ha) dengan 18 bidang. Tanah HGU memiliki luas hak 2,72 juta Hektare.

Sementara, Tanah HGB memiliki luas hak 82.037 Hektare dan tanah HP

¹⁴ Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang penertiban Kawasan dan tanah terlantar.

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Djambatan, Jakarta, 2008, hal 298.

memiliki luas hak sebesar 7.080 Hektare.¹⁶

Dari data tersebut, baru 89.869 Hektare yang telah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar. Sisanya, lahan seluas 226 ribu hektare sudah dimanfaatkan dan dikeluarkan dari basis data. Selanjutnya, Kementerian ATR mengusulkan penetapan tanah terlantar seluas 294.290 hektare. Lalu, lahan dengan status sudah penertiban belum dilanjutkan seluas 428.452 hektare, belum penertiban dan belum berakhir hak seluas 120.796 hektare, serta belum penertiban tetapi sudah berakhir hak seluas 106.108 hektare.

Sebelumnya Presiden Republik Indonesia Joko Widodo berjanji akan mencabut sertifikat HGU dan HGB Tanah Terlantar mulai bulan Desember 2021 atau paling lambat Januari tahun 2022. Nantinya, lahan terlantar yang dicabut akan masuk ke dalam daftar bank tanah.¹⁷

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, ada beberapa indikasi tanah terlantar yaitu 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. Berdasarkan indikator yang telah ditentukan tersebut, maka Badan Pertanahan Nasional akan melakukan verifikasi terkait keadaan dan kepemilikan tanah yang nantinya

¹⁶ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20211214161122-92-733968/bpn-12-juta-hektare-lahan-ri-terindikasi-terlantar> (di akses pada tanggal 15 April 2022 Pukul 14:43).

¹⁷ *Ibid.*

akan menghasilkan keputusan terkait tanah yang ditelantarkan atau bukan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2015 tentang Kementrian Agraria dan Tata Ruang Pasal 2 huruf (a) mengatur peranan ATR/BPN dalam penertiban tanah terlantar yaitu “Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah.” Dalam fungsi yang disebutkan diatas diantaranya adalah penataan agraria/pertanahan dan penanganan masalah agraria/pertanahan, hal ini adalah salah satu upaya memperkuat peraturan yang sebelumnya telah ada, yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Adapun implementasi dari Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 2010 tersebut ialah pelaksanaan penertiban tanah terlantar yang dibagi dalam 4 langkah teknis, yaitu:

1. Inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan tanah yang terindikasi terlantar
2. Identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar
3. Peringatan terhadap pemegang hak
4. Penetapan tanah terlantar

Objek tanah terlantar yang tersebar di seluruh Indonesia juga terdapat di Kabupaten Gowa. Pada periode 2010-2015, Salah satu objek tanah yang terindikasi sebagai objek tanah terlantar adalah tanah yang dikuasai oleh Perseroan Terbatas (PT) Poleko Jaya Agung Indonesia. Terletak di Desa Pabbentengan Kecamatan Bajeng, kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan. Objek tanah terindikasi terlantar ini dikuasai dengan alas hak berupa HGU atas tanah perkebunan.

Adapun Pemberian HGU diberikan sejak tanggal 23 April 1977 hingga 31 Desember 2002 dengan pemegang HGU atas nama PT. Poleko Jaya Agung Indonesia yang menguasai sekitar 690.000 M² (Enam ratus sembilan puluh ribu meter persegi). Atau 69 hektare tanah yang dulunya digunakan sebagai tempat usaha perkebunan Rosella, Hak Guna Usaha yang berlaku dari tahun 1977 hingga tahun 2002 sesuai Sertifikat Hak Guna Usaha Nomor 1/Pabbentengan, tanggal 23 April 1977. Namun sekitar tahun 2000 ternyata PT Poleko Jaya Agung Indonesia akhirnya menghentikan kegiatan perkebunan dan mengakibatkan menelantarkan tanah atas hak HGU yang mereka miliki. Setelah lama ditelantarkan akhirnya tanah HGU yg dimiliki oleh PT. Poleko Jaya Agung Indonesia ini di kuasai masyarakat sekitar dengan berbagai macam bentuk penguasaan, ada yang bercocok tanam singkong, tebu dan lain sebagainya dengan rata rata penguasaan diatas 10 tahun. Masyarakat mengatakan bahwa sebelum HGU perkebunan PT. Poleko Jaya Agung Indonesia terbit di tahun 1977 tanah tersebut sebelumnya adalah tanah rincik setelah HGU berakhir dan tidak ada perpanjangan lagi masyarakat

mulai kembali menguasai tanah tersebut hingga saat ini¹⁸.

Mengetahui hal ini, pada tahun 2015 BPN mengambil tindakan untuk mengidentifikasi tanah sertifikat HGU ini menjadi tanah terlantar yang pada tahun 2015 telah dilaporkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulsel untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar.¹⁹

B. Rumusan Masalah

Adapun Pokok Permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam penetapan tanah terindikasi terlantar?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum sebagai bentuk implikasi bagi masyarakat pemegang rincik di atas tanah terindikasi terlantar ?

¹⁸ Pra Penelitian di Kantor Desa Pabentengan Kecamatan Bajeng Kabupaten Gowa pada tanggal 24 Agustus 2021 pukul 13:00.

¹⁹ Pra Penelitian di Kantor Desa Pabentengan Kecamatan Bajeng Kabupaten Gowa pada tanggal 24 Agustus 2021 pukul 13:00.

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan Rumusan Masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan pelaksanaan kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam penetapan tanah terlantar.
2. Untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan perlindungan hukum sebagai bentuk implikasi bagi masyarakat pemegang rincik di atas tanah terlantar.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini, yaitu:

a. Secara Teoritis

Sebagai masukan bagi kalangan akademis maupun praktisi untuk bahan perbandingan bagi para peneliti yang hendak melakukan penelitian lanjutan tentang Peranan dan kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam penertiban dan pendayagunaan tanah telantar dan memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum.

b. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan kepada praktisi hukum maupun akademis terutama dalam melihat aspek Peranan dan kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam penertiban dan pendayagunaan tanah telantar.

E. Orisinalitas Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil-hasil karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun objeknya berbeda. Untuk memetakan penelitian atau pemikiran yang sudah ada literatur yang berkaitan dengan penyusunan tesis ini, adalah:

1. Tesis “Akibat Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Tanah Terlantar” oleh Indra Ardiansyah, yakni Tesis pada Universitas Diponegoro Semarang tahun 2010. Penelitian tersebut membahas mengenai akibat hukum terhadap pemilik hak atas tanah yang diterlantarkan serta upaya penanggulangan penguasaan atau pemilikan tanah yang diterlantarkan.
2. Tesis “Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar” oleh Lianton Vicco Yuniar, yakni pada Universitas Airlangga, tahun 2019, Penelitian tersebut membahas mengenai kewenangan pemerintah di bidang pertanahan sendiri diatur dalam UUPA, dan Negara sebagai organisasi kekuasaan yang diberi legalitas sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan ini, dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. karena turut campur tangan pemerintah disini dalam praktiknya harus berdasar pada peraturan perundang-undangan dan memperhatikan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (yang selanjutnya disebut AUPB)

sesuai Pasal 8 ayat (2) Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (yang selanjutnya disebut UU No. 30 Tahun 2014)

3. Jurnal “Konsep Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Perspektif Reforma Agraria ” oleh Saripudin, yakni pada Universitas Widyagama Mahakam Samarinda Indonesia, tahun 2015. Penelitian tersebut membahas mengenai masalah hakekat reforma agraria dan konsep penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dalam hukum pertanahan di Indonesia.

Perbedaan mendasar dari apa yang diajukan oleh penulis dari beberapa penelitian yang telah ada sebelumnya adalah perbedaan kasus yang mana kasus yang penulis angkat berbeda dengan penelitian yang telah ada sebelumnya. Penulis menitik beratkan penelitian yaitu untuk mengetahui bagaimana kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Kabupaten Gowa serta Perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang rincik di atas ex-HGU perkebunan

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Tanah

1. Pengertian Tanah dan Hukum Tanah

Tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain.

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Dasar Agraria (UUPA) yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. 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, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Didalam UUPA sampai saat ini masih dipandang sebagai parameter hukum pertanahan nasional, UUPA mengatur hampir semua hak-hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam pasal 16 kecuali hak pengelolaan. Namun demikian, UUPA tidak memberi pengertian secara eksplisit tentang hukum pertanahan. UUPA hanya menyebutkan pengertian hukum

pertanahan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat 1 yang menyebutkan: Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.²⁰

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Dengan demikian, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran Panjang dan lebar. Sedangkan ruang dalam pengertian yuridis, yang berbatas, berdimensi tiga, yaitu Panjang, lebar, dan tinggi, yang dipelajari dalam Hukum Penataan Ruang.²¹

Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.

²⁰ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008, hal.1433

²¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hal. 10.

Perkataan “mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.

Atas dasar ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Effendi Perangin menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan Lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.²²

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

²² Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 195.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, adalah:

- 1) Hak bangsa Indonesia atas tanah.
- 2) Hak menguasai dari negara atas tanah
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat.
- 4) Hak-hak perseorangan, meliputi:
 - a. Hak-hak atas tanah.
 - b. Wakaf tanah hak milik
 - c. Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan)
 - d. Hak milik atas satuan rumah susun.

Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai Lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek public dan private, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan

dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang tidak tertulis bersumber pada Hukum Adat tentang tanah dan yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber perlengkapannya.

Objek Hukum Tanah adalah Hak Penguasaan atas Tanah yang dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

- 1) Hak penguasaan atas tanah sebagai Lembaga hukum
 - a. Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.
- 2) Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret
 - a. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.
 - b. Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya ada 2 macam asas dalam hukum tanah, yaitu:

Asas Accessie atau Asas Perlekatan

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah merupakan satu kesatuan; bangunan dan tanaman

tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah yang dihaki, kecuali kalua ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya. Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya karena hukum juga bangunan dan tanaman yang ada diatasnya.

Asas Horizontale Scheiding atau Asas Pemisahan Horizontal

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatasnya.

Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang punya tanah yang ada diatasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal ini secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Adapun Definisi Tanah menurut beberapa para ahli dan juga Doktrin dari para ahli yaitu:

- 1) Martin Dixon Menyajikan pengertian tanah adalah *Both The Physical Asset And The Rights Which The Owner Or Others May Enjoy In Or Over It*. Pengertian tanah dalam konsep ini meliputi konsep tanah dari aspek fisik dan aspek pemanfaatan. Tanah dari aspek fisiknya merupakan tanah baik terdapat di dalam permukaan bumi maupun yang terapat di atasnya. Tanah dari aspek pemanfaatnya merupakan tanah yang dapat digunakan dan dinikmati oleh pemiliknya atau bahkan orang lain, baik terhadap hak-hak yang terdapat dibawah maupun di atas tanah tersebut
- 2) Maria R. Ruwastuti Adapun yang dikemukakan oleh Maria Tanah adalah suatu wilayah berpotensi ekonomi yang mampu menghidupi kelompok manusia (bisa berupa hutan, sungai-sungai, gunung, sumber-sumber mineral dan lahan-lahan pertanian). Serta dihayati berbagai perpangkalan budaya dari komunitas yang bersangkutan. Konstruksi tanah dalam pengertian tersebut sama dengan wilayah (area). Wilayah secara terminologi, yaitu daerah kekuasaan, pemerintahan, pengawasan atau lingkungan daerah seperti provinsi, kabupaten. Pengertian tanah dalam konstruksi ini seolah-olah tanah erat kaitannya dengan wilayah administratif. Memang tanah itu ada yang berada di wilayah-wilayah pedesaan ataupun perkotaan. Disamping itu semua, Maria R. Ruwastuti mengemukakan ada dua fungsi Tanah, Yaitu:

- a. Potensi ekonomis merupakan potensi yang dapat meningkatkan pendapatan masyarakat yang berada diatas tanah tersebut. Tanah itu dapat digunakan dan dikelola oleh pemiliknya. Tanah yang berfungsi ekonomi, dapat berupa tanah yaitu meliputi:
 - a) Hutan.
 - b) Sungai-sungai.
 - c) Gunung.
 - d) Sumber-sumber mineral, maupun
 - e) Lahan-lahan pertanian.
- b. Potensi Budaya Tanah dari fungsi budaya merupakan bertemunya dua atau lebih budaya dalam suatu masyarakat. Sehingga pada tanah itulah masyarakat melakukan transaksi satu sama lain. Apabila disintesisikan pengertian tanah, baik yang tercantum dalam undang-undang atau pandangan yang dikemukakan oleh para ahli, maka konsepsi tanah dapat diartikan menjadi:
 - a) Pengertian tanah dari aspek fisiknya.
 - b) Pengertian tanah dari aspek penguasaannya, dan
 - c) Pengertian tanah dari aspek fungsi atau manfaatnya.

Dalam konstruksi ini, konsep tanah hanya dilihat pada lapisan atas bumi, dan tidak termasuk bahan-bahan galian yang terkandung di dalamnya. Karena bahan galian atau bahan tambang atau mineral itu telah diatur dalam act atau undang-undang tersendiri. Penguasaan tanah oleh negara dimaknakan sebagai kewenangan negara untuk mengatur

peruntukan dan penggunaan dari tanah tersebut, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat dimaknakan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk menempati dan menggunakan tanah yang berasal dari hak-hak adat.

Sementara itu, penguasaan tanah oleh individu atau badan hukum adalah erat kaitannya dengan pemberian hak atau kewenangan kepada orang atau badan untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah tersebut untuk kepentingannya. Tanah itu dapat digunakan dan dimanfaatkan untuk pembangunan perumahan, pertanian, dan peternakan, dan usaha-usaha produktif lainnya. Dengan mengacu pada semua definisi diatas, maka bisa disebutkan dan disimpulkan tanah tidak akan lepas dari beberapa komponen sebagai berikut, tanah adalah permukaan bumi yang dapat dikuasai oleh Negara, masyarakat adat, dan perorangan (Individu) atau bahkan badan hukum yang berhubungan dengan tanah, Serta juga dapat digunakan untuk kepentingan yang bernilai ekonomis dan budaya.

2. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun.

Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, jangka waktu HGU dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun. HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.²³

Yang dapat mempunyai HGU adalah:

- a. warga negara Indonesia.
- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. HGU hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir.
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. dicabut untuk kepentingan umum.

²³ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.

e. ditelantarkan.

f. tanahnya musnah.

Orang atau badan hukum yang mempunyai HGU dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat, dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGU, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika HGU yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Menurut UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Hak Guna Usaha atau HGU merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara, dalam jangka waktu tertentu.

Jenis tanah negara yang dapat diberikan HGU adalah tanah yang termasuk dalam kategori hutan produksi yang selanjutnya statusnya dialihkan menjadi Hak guna usaha perkebunan, pertanian atau peternakan.

Jadi, hutan lindung dan hutan konservasi tidak diberikan Hak Guna Usaha. HGU dapat diberikan untuk tanah dengan luas sekurang-kurangnya 5 hektare.

Berbeda dengan hak milik yang tidak memiliki batas waktu, Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu 25 tahun. Walaupun memiliki jangka waktu yang terbatas, HGU dapat dianggap sebagai hak yang kuat, sehingga pemegang HGU dapat mempertahankan hak atas tanahnya dari gangguan pihak lain. Hak guna usaha perkebunan meliputi:

1. HGU Bentuk Kepemilikan dalam Usaha Perkebunan
2. Aturan HGU Perkebunan
3. Jangka Waktu Hak Guna Usaha Perkebunan
4. Penyebab Hak Guna Usaha Dihapuskan
5. Prosedur Pengajuan Hak Guna Usaha Perkebunan
 - a. Pengukuran
 - b. Permohonan Hak
 - c. Pemeriksaan Tanah
 - d. Penetapan Hak
 - e. Pendaftaran Hak.

A. HGU Bentuk Kepemilikan dalam Usaha Perkebunan

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Surat Edaran Nomor 11/SE-HK.02.02/VIII/2020 Tentang Pelaksanaan Kewajiban Perusahaan Dalam Fasilitasi Pembangunan

Kebun Masyarakat menjelaskan secara detail bagaimana skema Hak Guna Usaha bentuk kepemilikan dalam usaha perkebunan.

Penggunaan HGU sendiri tidak hanya untuk Hak Guna Usaha perkebunan, melainkan juga untuk lahan pertanian, perikanan atau peternakan. Selain untuk usaha perkebunan, HGU juga dapat dimiliki bagi usaha tanaman pangan dan tanaman hortikultura. Sedangkan pada lahan persawahan, hanya dapat dilakukan dalam rangka pencetakan sawah baru dari non sawah menjadi sawah terutama pada tanah-tanah yang kurang dan/atau tidak produktif.

B. Aturan HGU Perkebunan

Pada dasarnya Hak Guna Usaha perkebunan punya konteks yang sama dengan HGU untuk penggunaan di sektor lainnya. Adapun subjek HGU menurut Badan Pertanahan Nasional adalah luas 5 hektare – 25 hektare untuk Warga Negara Indonesia (WNI). Sedangkan bagi badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, HGU perkebunan bisa dikeluarkan jika lahan memiliki luas lebih dari 25 hektare.

Jika terjadi perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) terhadap sebagian tanah yang dimohon HGU, maka yang dapat diberikan HGU adalah tanah yang sesuai dengan RTRW. Selain itu, pemegang HGU dapat memanfaatkan tanah yang terkena perubahan RTRW dengan menyesuaikan jenis haknya. Perlu jadi perhatian besar, apabila lahan

yang diberikan HGU perkebunannya akan dimanfaatkan oleh pihak lain, maka pemilik dapat melepaskan haknya dengan memperoleh ganti kerugian sesuai peraturan perundang-undangan.

1. Jangka Waktu Hak Guna Usaha Perkebunan

Pemerintah melalui Undang-Undang (UU) Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja telah memperpanjang masa pengelolaan tanah berstatus Hak Guna Usaha (HGU) menjadi paling lama 35 Tahun dari sebelumnya hanya 25 Tahun. Usai 35 Tahun pengelolaan, pemilik lahan HGU bahkan dapat memperpanjang jangka waktu pengelolaan paling lama 25 Tahun dan dapat juga diperbarui paling lama 35 Tahun, sehingga total jangka waktu pengelola HGU bisa mencapai paling lama 95 Tahun.²⁴

2. Penyebab Hak Guna Usaha Dihapuskan

Hak guna usaha hapus karena:

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana di tetapkan pemberian perpanjangan, atau pembaruan haknya.
- b. dibatalkan haknya oleh menteri sebelum jangka waktu berakhir.
- c. Tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/ atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan/ atau Pasal 28.
- d. cacat administrasi; atau
- e. putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan

²⁴ <https://www.kompas.com/properti/read/2021/02/23/170000721/hgu-diperpanjang-hingga-35-tahun-ini-ketentuannya> (Di akses pada tanggal 11 Agustus 2021 pukul 14:35)

hukum tetap.

- f. diubah haknya menjadi Hak Atas Tanah lain.
- g. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.
- h. dilepaskan untuk kepentingan umum.
- i. dicabut berdasarkan Undang-Undang.
- j. ditetapkan sebagai tanah telantar.
- k. ditetapkan sebagai tanah musnah.
- l. berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk hak guna usaha di atas tanah hak pengelolaan; atau
- m. pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

3. Prosedur Pengajuan Hak Guna Usaha Perkebunan

Pengajuan Hak Guna Usaha perkebunan dapat dilakukan melalui kantor Badan Pertanahan setempat sesuai domisili dimana tanah itu berada. Sebagai catatan, pemohon HGU wajib menghormati dan memberikan akses kepada pemilik tanah, dalam hal terdapat bidang tanah yang tidak dapat dibebaskan atau pemilik tanah tidak bersedia menyerahkan tanahnya. Di bawah ini ada beberapa proses yang wajib ditempuh saat mengajukan Hak Guna Usaha perkebunan:

a) Pengukuran

Pengukuran bidang tanah pada dasarnya merupakan tanggung jawab Kepala Kantor Pertanahan. Untuk mengajukan pengukuran, terlebih dahulu pemohon melampirkan sejumlah dokumen diantaranya identitas lengkap, izin lokasi, bukti perolehan tanah atau alas hak, rekapitulasi perolehan tanah dan peta rekapitulasi, perolehan tanah, peta permohonan pengukuran dilengkapi layer tugu- tugu batas bidang tanah yang telah terpasang dan telah disahkan oleh direksi perusahaan.

Ada pula dokumen lain yang wajib dilampirkan yakni Izin dari dinas teknis terkait, peta telaah areal yang dimohon pengukuran dari Kantor Pertanahan/Kanwil BPN, surat pernyataan tidak sengketa dan surat pernyataan telah memasang tanda batas yang dilampiri dengan daftar koordinat tugu batas yang telah dipasang.

Subjek HGU menurut Badan Pertanahan Nasional adalah luas 5 hektare dan 25 hektare untuk Warga Negara Indonesia (WNI). Sedangkan bagi badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, HGU perkebunan bisa dikeluarkan jika lahan memiliki luas lebih dari 25 hektare.

b) Permohonan Hak

Setelah melewati proses pengukuran, selanjutnya adalah mengajukan permohonan hak secara tertulis melalui Kantor Pertanahan dengan melampirkan dokumen pendukung sebagai berikut.

- 1) Identitas pemohon dan/atau kuasanya
- 2) Surat kuasa, apabila dikuasakan
- 3) Rekapitulasi perolehan tanah dan peta rekapitulasi perolehan tanah
- 4) Akta pendirian badan hukum beserta perubahannya, pengesahan/persetujuan dari pejabat yang berwenang dan tanda daftar dari perusahaan.
- 5) Pertimbangan teknis pertanahan dalam rangka Izin Lokasi
- 6) Rekapitulasi perolehan tanah dan peta rekapitulasi perolehan tanah yang telah diverifikasi dan divalidasi oleh Kantor Pertanahan
- 7) Izin/rekomendasi/keterangan dari instansi terkait, yang memuat izin lokasi sesuai rencana tata ruang, izin usaha dari instansi yang berwenang, dan surat keterangan bahwa tanah yang dimohon tidak termasuk dalam areal gambut; kawasan hutan; dan areal yang terbakar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Peta bidang tanah inti dan plasma
- 9) Persetujuan penanaman modal (jika menggunakan fasilitas penanaman modal)
- 10) Perjanjian kerjasama kemitraan dengan masyarakat sekitar yang dilampiri dengan daftar peserta plasma yang ditunjuk berdasarkan usulan dari camat dan lurah/kepala desa setempat yang ditetapkan oleh bupati/walikota/pejabat yang ditunjuk.
- 11) Surat pernyataan direksi perusahaan dalam bentuk akta notariil.

c) Pemeriksaan Tanah

Prosedur pemeriksaan tanah merupakan kewenangan penuh dari kantor pertanahan. Dimana pada prosesnya akan terbentuk panitia termasuk susunan anggotanya. Sebagai pemohon, tugasnya hanya perlu mendampingi saat pemeriksaan tanah dilakukan.

d) Penetapan Hak

Terkait penetapan hak, hal ini akan menyangkut kewenangan penetapan HGU dengan kondisi apabila luas lahan kurang dari 25 hektare, maka penetapan hak akan menjadi tugas kantor pertanahan.

Sedangkan pada lahan perkebunan seluas 25 hektare sampai 250 hektare, penetapan hak akan diberikan oleh Kantor Wilayah BPN. Lain hak jika luas lahan di atas 250 hektare, maka penetapan Hak Guna Usaha perkebunan akan diberikan langsung oleh Menteri ATR/BPN.

e) Pendaftaran Hak

Pendaftaran Hak Guna Usaha menjadi tahap terakhir yang ditempuh, yang mana prosesnya dilakukan di Kantor Pertanahan setempat. Namun jika SK pemberian HGU merupakan kewenangan Menteri atau Kanwil BPN, maka pelaksanaan pendaftaran baru dapat dilakukan setelah salinan SK pemberian HGU telah diterima oleh Kantor Pertanahan. Pelaksanaan pendaftaran hak baru bisa dilakukan setelah kewajiban yang tertuang dalam SK dipenuhi oleh penerima HGU.

C. Rincik

Rincik alias Surat Pendaftaran Sementara Tanah Milik Indonesia sebelum berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 yang merupakan salah satu bukti pemilikan yang berdasarkan penjelasan pasal 24 ayat 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 merupakan bukti pemilikan atas pemegang hak lama. Rincik merupakan istilah yang dikenal di beberapa daerah seperti Makassar dan sekitarnya, namun rincik memiliki nama atau sebutan yang berbeda-beda di berbagai daerah. Hal ini disebabkan karena pembuatan rincik dibuat oleh pejabat daerah setempat dan didasarkan atas dasar hak ulayat masyarakat hukum adat yang diakui keberadaannya oleh undang-undang, sehingga sebutannya dapat bermacam-macam. Sebelum diberlakukannya UUPA, rincik memang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA, rincik bukan lagi sebagai bukti hak atas tanah, namun hanya berupa surat keterangan objek atas tanah, dan terakhir dengan adanya UU. No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Rincik sendiri, dapat dijadikan alat untuk membuktikan penguasaan dan penggunaan seseorang terhadap tanah yang dikuasai, sehingga jika tidak dikuatkan dengan alat bukti lain, rincik tidak mutlak dijadikan alat bukti hak milik atas tanah, melainkan hanya penguasaan dan penggunaan atas tanah. Hal ini dikuatkan dengan Putusan MA tanggal 12 Juni 1975 Nomor: 1102 K/Sip/1975, Putusan MA tanggal 25 Juni 1973 Nomor: 84

K/Sip/1973, dan Putusan MA tanggal 3 Februari 1960 Nomor: 34

K/Sip/1960²⁵.

D. Pengertian 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.

Aturan mengenai tanah terlantar terakhir diatur dalam Peraturan Pemerintah No.20 Tahun 2021 tentang Tentang Penertiban Kawasan dan tanah 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 1960.²⁶

²⁵ <https://omtanah.com/2016/06/09/jenis-jenis-bukti-penguasaan-tanah/>(Diakses pada tanggal 28 Agustus 2021 pukul 11:09)

²⁶ <https://business-law.binus.ac.id/2017/09/30/masalah-tanah-terlantar-dalam-rencana-pembangunan/> (diakses pada 17 November 2020, pukul 17:20).

a. Tanah Terlantar

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.²⁷

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.

²⁷ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010.

sosial. Selain itu, optimalisasi perusahaan, 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.²⁸

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.

²⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang penertiban Kawasan dan tanah terlantar.

b. Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Adat

Tanah sangat penting untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kehidupan moneter, baik secara individu maupun masyarakat dalam suatu persekutuan di wilayah tertentu. Persekutuan hukum desa atau daerah bukan persekutuan hukum belaka, tetapi merupakan suatu persekutuan usaha dengan tanah sebagai modal, di mana semua anggota masyarakat pada prinsipnya mempunyai kewajiban untuk mengolah tanah dengan baik. Dalam hukum, melaksanakan kewajiban dengan benar oleh seseorang pemegang hak atas tanah adalah merupakan perwujudan prestasi dari sebuah hubungan hukum yang timbul. Apabila pelaksanaan kewajiban didapati tidak sesuai dengan tujuan pemberian hak, sehingga tanah tidak terpelihara, tidak terawat, bahkan tidak produktif, tanah itu dapat disebut tanah terlantar. Kalau demikian keadaannya, maka tanah dikuasai kembali oleh persekutuan hukum, dan kemudian hak pengelolaannya diberikan kepada pihak lain. Konsep tanah terlantar menurut hukum adat dapat ditemukan dalam pengertian tanah terlantar menurut Hukum Adat. Berikut pengertian tanah terlantar dalam beberapa wilayah Hukum Adat di Indonesia.

a) Sulawesi Selatan (Bugis)

Dalam masyarakat Bugis, tanah terlantar disebut dengan istilah Tona Kabu, Tona Kallanggalung Amo. Adapun kriteria tanah yang dikategorikan sebagai tanah tersebut adalah tanah sawah yang ditinggalkan selama 10 tahun atau lebih. Hal itu dilihat melalui indikasi-indikasi yaitu pematang - pematangnya tidak kelihatan lagi, dan semua

tanda-tandanya sudah hilang secara keseluruhan.

b) Bengkulu

Dalam masyarakat Bengkulu, tanah terlantar disebut dengan Tanah Sakueh Dajurawi. Adapun yang disebut sebagai Tanah Sakueh Dajurawi adalah tanah ladang yang ditinggalkan sesudah menuai.

c) Jambi

Dalam masyarakat Jambi, tanah terlantar disebut dengan istilah Balukar Toewo, yaitu tanah ladang yang ditinggalkan selama 3 tahun atau lebih.

d) Sumatera Utara

Dalam masyarakat Sumatera Utara, tanah terlantar disebut dengan istilah Soppalan, yaitu tanah bekas yang ditinggalkan dan telah ditumbuhi alangalang, tanah bekas ladang yang belum lama ditinggalkan dan telah menjadi semak, tanah yang sengaja ditelantarkan untuk penggembalaan ternak masyarakat, dan tanah yang baru sekali dibuka kemudian terlantar.

e) Aceh

Di Aceh, apabila pada sebidang tanah sama sekali tidak ada aktivitas pemanfaatan tanah itu selama 3 bulan, maka hak okupasi dan hilang tanah kembali kepada Hak Ulayat.

f) Maluku

Di Maluku, tanah dinyatakan terlantar apabila dalam jangka waktu 10-15 tahun tidak dimanfaatkan dan tanah kembali menjadi Hak Pertuanan (ulayat). Menurut Hukum Adat sebidang tanah dapat disebut

sebagai tanah terlantar apabila:²⁹

Tanah (sawah, tegalan, ladang) yang sudah pernah dibuka dengan ciri - ciri:

- a) 1 (satu) kali panen
- b) belum lama dibuka kemudian ditinggalkan
- c) menjadi semak belukar
- d) batas-batas tanah garapannya tidak jelas lagi
- e) ditinggalkan selama 2 musim.

Tanah terlantar menurut Hukum Adat dapat dirumuskan sebagai tanah sawah atau ladang yang ditinggalkan oleh pemilik atau penggarapnya dalam beberapa waktu tertentu (3 s.d.15 tahun) sampai tanah sawah atau ladang itu menjadi semak belukar, maka tanah tersebut kembali kepada Hak Ulayat atau masyarakat adat. Jadi menurut Hukum Adat, tanah Terlantar lebih mengarah pada keadaan fisik tanah yang sudah tidak produktif dan tidak bertuan (karena ditinggalkan oleh pemegang haknya), namun secara yuridis tidak jelas kedudukannya karena tidak disebutkan siapa yang berwenang untuk menetapkan suatu bidang tanah adalah terlantar. Melihat adanya konsekuensi berupa kembalinya tanah kepada Hak Ulayat atau masyarakat adat, maka pada umumnya dalam masyarakat Hukum Adat yang berhak menyatakan tanah terlantar adalah ketua masyarakat adatnya.

Dalam proses penetapan tanah terlantar ada 4 (empat) bagian

²⁹ Wawancara dengan Staff Pengendalian dan Penanganan Sengketa Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa, Amran, Pada tanggal 9 November 2021.

tahapan penertiban tanah terlantar tersebut terbagi lagi menjadi sub-sub tahapan yang harus dilakukan sebelum menyimpulkan suatu tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar, yang pada pokoknya adalah:

a. Inventarisasi tanah terlantar:

Inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilaksanakan melalui:

a). pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar meliputi data tekstual dan data spasial:

b). data tekstual meliputi nama dan alamat pemegang hak, nomor, dan tanggal keputusan pemberian hak, nomor, tanggal, dan berakhirnya sertifikat, letak tanah, luas tanah, penggunaan tanah, luas tanah terindikasi terlantar.

- 1) data spasial merupakan data grafis berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah terindikasi terlantar.
- 2) pengelompokan data tanah yang terindikasi terlantar dilakukan menurut wilayah kabupaten/kota dan jenis hak/dasar penguasaan.
- 3) pengadministrasian data hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar diselenggarakan secara tertib dalam basis data untuk keperluan pelaporan, bahan analisis, dan penentuan tindakan selanjutnya.

b. Identifikasi dan penelitian

Tanah terindikasi terlantar yang telah diinventarisasi ditindaklanjuti dengan identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan. Identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan meliputi: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak pakai terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan sertifikatnya atau Tanah yang telah memperoleh izin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang terhitung sejak berakhirnya dasar penguasaan tersebut. Kemudian Kepala Kantor Wilayah menganalisis hasil inventarisasi untuk menyusun dan menetapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah terindikasi terlantar, Penetapan target berdasarkan pertimbangan lamanya tanah tersebut diterlantarkan dan/atau luas tanah yang terindikasi terlantar.³⁰

Setelah data hasil identifikasi dan dinilai cukup sebagai bahan pengambilan keputusan upaya penertiban, Kepala Kantor Wilayah membentuk Panitia C yang terdiri dari unsur Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah, dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan. Susunan keanggotaan Panitia C terdiri atas :

³⁰ Pasal 7 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

- a) Ketua : Kepala Kantor Wilayah
- b) Sekretaris : Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, merangkap anggota
- c) Anggota : Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya, Dinas/Instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan, Kepala Kantor Pertanahan

Kegiatan Identifikasi dan penelitian meliputi:

- 1) Melakukan verifikasi data fisik dan data yuridis.
- 2) Mengecek buku tanah dan/atau warkah atau dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, dan tahapan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada saat pengajuan hak.
- 3) Meminta keterangan dari Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait, dan Pemegang Hak dan pihak lain yang terkait tersebut harus memberi keterangan atau menyampaikan data yang diperlukan.
- 4) Melaksanakan pemeriksaan fisik.
- 5) Melaksanakan *ploting* letak penggunaan dan pemanfaatan tanah pada peta pertanahan.
- 6) Membuat analisis penyebab terjadinya tanah terlantar.
- 7) Menyusun laporan hasil identifikasi dan penelitian.
- 8) Melaksanakan sidang panitia, dan

9) Membuat berita acara.³¹

Lalu Panitia menyampaikan laporan hasil identifikasi penelitian dan Berita Acara kepada Kepala Kantor Wilayah.

c. Peringatan dan pemberitahuan

Peringatan yang diberikan merupakan peringatan tertulis pertama, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan surat peringatan tersebut, pemegang hak mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya. Dalam surat peringatan pertama disebutkan hal-hal konkret yang harus dilakukan oleh pemegang hak dan sanksi yang dapat dijatuhkan apabila pemegang hak tidak mengindahkan atau tidak melaksanakan peringatan, apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan setelah memperhatikan kemajuan peringatan pertama, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama. apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan kedua, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis ketiga yang merupakan peringatan terakhir, dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua. data luas tanah yang diterlantarkan yang digunakan untuk bahan pembuatan surat peringatan pertama adalah data dari hasil identifikasi

³¹ Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

dan penelitian Panitia C, sedangkan data untuk surat peringatan kedua dan ketiga adalah data pada akhir peringatan sebelumnya.

Tindakan konkret yang harus dilakukan Pemegang Hak sebagaimana dimaksud antara lain:

- a) mengusahakan, menggunakan, dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.
- b) dalam hal tanah yang digunakan tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, pemegang hak harus mengajukan permohonan perubahan hak atas tanah kepada Kepala sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- c) mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan atas tanah mengusahakan, menggunakan, atau memanfaatkan tanahnya sesuai dengan ijin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang. Sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap pemegang hak atas tanah adalah ditetapkan menjadi tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh negara.

Kriteria tidak mematuhi Peringatan ketiga antara lain:

- a) tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya.
- b) masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah.
- c) masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan

Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah.

d) tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan.

e) penggunaan tanah tidak sesuai dengan Surat Keputusan atau dasar penguasaan tanah.

f) belum mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan tanah.

d. Penetapan tanah terlantar

Kepala Kantor Wilayah BPN mengusulkan kepada Kepala BPN apabila Pemegang Hak tidak mematuhi peringatan ketiga dan tanah yang diusulkan tersebut dinyatakan dalam keadaan status quo dan tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas tanah dimaksud, dan kemudian Kepala BPN menetapkan keputusan penetapan tanah terlantar tersebut. Keputusan penetapan tanah terlantar diberikan sesuai persentase luas tanah yang ditelantarkan, dan tanah negara bekas tanah terlantar dikuasai langsung oleh Negara.

Berdasarkan keputusan penetapan tanah terlantar, Kepala Kantor Pertanahan wajib mencoret sertipikat hak atas tanah dan/atau sertipikat dari daftar umum dan daftar isian lainnya dalam tata usaha pendaftaran tanah, dan mengumumkan di surat kabar 1 (satu) kali dalam waktu sebulan setelah dikeluarkannya keputusan Kepala BPN yang menyatakan sertipikat tersebut tidak berlaku. Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkan wajib dikosongkan oleh Pemegang Hak dan apabila tidak memenuhi kewajiban tersebut, maka benda-benda di atasnya dikuasa

langsung oleh Negara.

Sebagai bahan pertimbangan dalam Penetapan Tanah persentase luas tanah yang diterlantarkan dikelompokkan menjadi :

- a) 100 persen terlantar.
- b) lebih dari 25 persen sampai dengan kurang dari 100 persen terlantar.
- c) kurang dari atau sama dengan 25 persen terlantar.

Apabila seluruh hamparan tanah diterlantarkan maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hamparan hak atas tanah tersebut. Apabila sebagian hamparan yang diterlantarkan maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hak atas tanah tersebut, dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya, dengan melalui prosedur pengajuan permohonan hak atas tanah atas biaya pemohon sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25 (dua puluh lima) persen, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang Hak mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah hak tersebut dan biaya revisi menjadi beban Pemegang Hak sesuai ketentuan

peraturan perundang-undangan.³²

Keputusan Penetapan tanah terlantar yang telah diberikan dasar penguasaan diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan, dan selanjutnya bekas pemegang dasar penguasaan tersebut mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat yang telah ditetapkan oleh yang berwenang.

Keputusan Kepala BPN disampaikan kepada pemegang hak atau bekas pemegang hak, dengan tembusan kepada Gubernur, Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan, instansi terkait serta kepada pemegang Hak Tanggungan apabila terdapat Hak Tanggungan.

Tanah negara bekas tanah terlantar yang ditetapkan oleh Kepala dikuasai langsung oleh negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Pendayagunaan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) ditujukan untuk pertanian dan nonpertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara melalui:

- 1) Reforma agraria.
- 2) Proyek strategis nasional.
- 3) Bank Tanah.
- 4) Cadangan negara lainnya.³³

³² Pasal 20 Peraturan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar

1. Pengertian Tanah Negara

Berikut ini merupakan bberbagai pengertian Tanah Negara menurut para ahli:³⁴

- 1) Maria SW Sumardjono: tanah Negara adalah tanah yang tidak diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah ulayat dan tanah wakaf.
- 2) Boedi Harsono: tanah Negara adalah bidang-bidang tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
- 3) Arie Sukanti Hutagalung: tanah Negara yaitu tanah-tanah yang belum ada hak-hak perorangan diatasnya.
- 4) I. Soegiarto: tanah Negara ialah tanah-tanah yang belum dilekati sesuatu hak atas tanah.
- 5) Ali Achmad Chomzah: tanah Negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.

Menurut PP Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah negara, Pasal 1 huruf a. tanah negara, ialah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara. Menurut Pasal 2, Kecuali jika penguasaan atas tanah.

³³ Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

³⁴ <https://litigasi.co.id/pertanahan-dan-property/72/tanah-negara> (diakses pada 17 November 2020, pukul 17.50).

Negara dengan undang-undang atau peraturan lain pada waktu berlakunya Peraturan Pemerintah ini, telah diserahkan kepada sesuatu Kementrian, Jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah Negara ada pada Menteri Dalam Negeri.

Dari beberapa pasal PP Nomor. 8 Tahun 1953 yang dibentuk berdasarkan UUD 1950 ini dapat disimpulkan bahwa tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara yang digunakan untuk dua kepentingan, yakni kepentingan Kementrian, Jawatan dan kepentingan Daerah Swatantra. Jika disimpulkan lagi, tanah negara itu adalah tanah-tanah yang betul-betul digunakan untuk kepentingan instansi pemerintah, baik di pusat maupun daerah.

Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada pihak lain di atas tanah itu, tanah itu disebut juga tanah negara bebas landasan dasar bagi pemerintah dan rakyat Indonesia untuk menyusun politik hukum serta kebijaksanaan dibidang pertanahan telah tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, makna dikuasai oleh negara bukan berarti bahwa tanah tersebut harus dimiliki secara keseluruhan oleh negara, tetapi pengertian dikuasai itu memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari

bangsa Indonesia untuk tingkatan yang tertinggi untuk:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pengertian tanah negara sangat esensial, perkembangan pengertian tanah negara telah terjadi sejak jaman penjajahan Kolonial Belanda hingga jaman kemerdekaan. Pada masa kolonialisasi Belanda dikenal dengan tanah domein atau asas domein, dapat dilihat di dalam Agrarisch Besluit Stb. No. 1870 Pasal 1 AB 1870 menerangkan:

“Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is”

Dengan tidak mengurangi berlakunya Pasal 2 dan 3 Agrarisch Wet, tetap dipertahankan asas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendom-nya adalah domein (milik) negara.

Fase setelah kemerdekaan diterbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara pada Pasal 1 huruf a memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan tanah negara, dinyatakan dalam Pasal tersebut “tanah negara ialah tanah yang dikuasai

penuh oleh Negara".³⁵

Rezim dibawah PP Nomor 8 Tahun 1953 tersebut, pengertian tentang "tanah negara" tersebut mengadopsi asas *domein* pada masa kolonialisasi Belanda. Artinya, penguasaan negara atas tanah bermakna negara selaku pemilik tanah dalam hubungan yang bersifat keperdataan. Hal ini sudah barang tentu sangat berbeda dengan prinsip penguasaan tanah oleh negara menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA (Julius Sembiring, 2016:24). Kesesuaian antara PP tersebut dengan Hukum Agraria Belanda (dikenal dengan nama *Agrarisch Besluit*) terlihat dalam Penjelasan Umum PP tersebut yang menyatakan:³⁶

Menurut "*domeinverklaring*" yang antara lain dinyatakan di dalam Pasal I "*Agrarisch Besluit*", semua tanah yang bebas sama sekali dari pada hak-hak seseorang (baik yang berdasar atas hukum adat asli Indonesia, maupun yang berdasar atas hukum barat) dianggap menjadi "*vrij landsdomein*" yaitu tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh Negara. Tanah-tanah demikian itulah yang di dalam Peraturan Pemerintah ini disebut "tanah Negara."

Oleh karenanya yang dapat dikualifikasi sebagai tanah negara secara umum adalah tanah yang tidak melekat diatasnya sesuatu hak, baik hak asli rakyat Indonesia (hak ulayat) maupun hak-hak barat (hak *erfpacht*, *eigendem* dll). Disini sangat tergantung kepada pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*) yakni orang yang mengklaim memiliki suatu hak

³⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.

³⁶ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33

atas sebidang tanah maka dibebankan untuk membuktikan adanya hak itu, jika tidak maka secara otomatis tanahnya dikualifikasi sebagai tanah negara.

Aboesono dalam bukunya berjudul “Sedjarah Hukum dan Politik Agraria di Indonesia” pada Halaman 36 membagi (2) dua jenis tanah domein (tanah negara), yakni:

- a) Tanah domein yang bebas (tidak ada hak-hak Bumiputra di atasnya).
- b) Tanah domein yang tidak bebas (ada hak-hak Bumiputra yang diakui Pemerintah Hindia Belanda).

PP Nomor 8 Tahun 1953 tersebut menggunakan terminologi tanah negara yang dikuasai penuh dan tanah negara yang tidak dikuasai penuh. PP tersebut menyatakan tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara. Di dalam penjelasan PP tersebut dinyatakan bahwa tanah dikuasai penuh (penulis; oleh negara) jika tanah-tanah tersebut memang bebas sama sekali dari hak-hak yang melekat atas tanah (baik hak-hak barat, seperti eigendom, erfpacht dan opstaal; maupun hak-hak seperti hak ulayat, dan hak pribadi), (Julius Sembiring 2016:25).

Defenisi yuridis tentang “tanah negara” tidak diatur secara tegas di dalam UUPA, hanya saja UUPA menjabarkan konsepsi penguasaan negara terhadap tanah di wilayah NKRI. Penjelasan Umum UUPA Sub ke-II ayat (2) secara tegas menyatakan sejak berlakunya UUPA asas domein dicabut karena tidak sesuai dengan konsep penguasaan negara merdeka,

era modern dan tidak sesuai dengan kesadaran hukum di tengah-tengah masyarakat Indonesia.

Bahwa makna negara sebagai pemilik tanah tidaklah relevan, lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku penguasa atas tanah, bukan pemilik. Konteks penguasaan negara dalam hal ini dimaknai negara diberikan kewenangan untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- 2) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya, pengertian yuridis tentang “tanah negara” ditegaskan di dalam PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada Pasal 1 Angka 3, yakni: “Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah”. Perlu dicermati kalimat “dikuasai penuh oleh Negara” dalam PP No. 8 Tahun 1953 dan kalimat “dikuasai langsung oleh negara” menurut PP No. 24 tahun 1997, tentunya memiliki arti yuridis yang berbeda.

Kalimat “dikuasai langsung oleh negara” menurut PP No. 24 tahun

1997 tersebut, pemaknaan tanah negara merujuk kepada UUPA, dimana negara bukanlah sebagai pemilik tanah, tetapi sebagai penguasa tanah yang memiliki kewenangan menyelenggarakan pengaturan, penatagunaan sebagaimana telah dijelaskan pada paragraf di atas. Sedangkan kalimat “tanah yang dikuasai langsung” menurut PP No. 8 tahun 1953 tersebut sangat kental dengan asas domein yang mengadopsi sistem hukum kolonial Belanda, pemaknaan tersebut dinyatakan telah dinisbikan menurut UUPA.³⁷

Reforma Agraria sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 adalah Penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan Melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Tujuan Reforma Agraria antara lain:

- a) Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah
- b) Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat
- c) Mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja
- d) Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan
- e) Menangani sengketa dan konflik agraria

Pelaksanaan Reforma Agraria dilaksanakan melalui tahapan Penataan Aset dan Penataan Akses.

Penataan Aset terdiri dari Redistribusi Tanah dan Legalisasi Aset.

³⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Penataan Akses dilaksanakan berbasis klaster dalam rangka meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah serta mendorong inovasi kewirausahaan Subjek Reforma Agraria.

Subyek Reforma Agraria terdiri dari Orang Peseorangan yang memenuhi syarat, Kelompok Masyarakat dengan Hak Kepemilikan Bersama, dan Badan Hukum yang memenuhi syarat. Sedangkan objek Reforma Agraria terdiri dari Eks-Hak Guna Usaha, Tanah Terlantar, dan Tanah Negara Lainnya; Tanah dari Penyelesaian Konflik Sengketa Agraria,³⁸ Tanah dari Pelepasan Kawasan Hutan dan Partisipasi Masyarakat. Objek redistribusi tanah meliputi:

- 1) tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau tidak memohon pembaruan haknya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir.
- 2) tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari bidang HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang.
- 3) tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya.
- 4) tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau

³⁸ Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA meliputi:³⁹

- a) Tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundang-undangan menjadi TORA.
- b) Tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c) tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria.
- d) tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria.
- e) tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan.
- f) tanah timbul.
- g) tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah meliputi:

- Tanah yang dihibahkan dalam bentuk tanggung jawab sosial dan lingkungan.
- Tanah hasil konsolidasi yang subjeknya memenuhi kriteria Reforma Agraria.
- Sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang telah disepakati untuk diberikan kepada pemerintah sebagai TORA; atau

³⁹ https://sigtora.atrbpn.go.id/sekilas_browse/(diakses pada 11 Agustus 2021, pukul 11.47).

➤ Tanah Negara yang dikuasai masyarakat.

h) tanah bekas hak erpacht, tanah bekas partikelir dan tanah bekas eigendom yang luasnya lebih dari 10 bouw yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai objek redistribusi; dan tanah kelebihan maksimum, tanah absente, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai objek redistribusi tanah.

Objek redistribusi yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud meliputi:

a) Redistribusi tanah untuk pertanian; dan

b) Redistribusi tanah untuk non-pertanian,” bunyi Pasal 8 Perpres ini. Disebutkan dalam Perpres ini, redistribusi tanah untuk pertanian sebagaimana dimaksud didistribusi kepada Subjek Reforma Agraria dengan luasan paling besar 5 (lima) hektar sesuai dengan ketersediaan TORA, dengan pemberian sertifikat hak milik atau Hak Kepemilikan Bersama. Subjek Reforma Agraria, menurut Perpres ini, terdiri atas orang perseorangan, kelompok masyarakat dengan hak kepemilikan bersama; atau badan hukum.

Untuk orang perseorangan harus memenuhi kriteria sebagai berikut WNI, berusia paling rendah 18 tahun atau sudah menikah dan bertempat tinggal di wilayah objek redistribusi tanah atau bersedia tinggal di wilayah redistribusi tanah.

Sedangkan pekerjaan orang perseorangan tersebut di antaranya adalah:

- a) petani gurem yang memiliki luas tanah 0,25 ha atau lebih kecil dan/atau petani yang menyewa tanah yang luasannya tidak lebih 2 ha.
- b) petani penggarap yang mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah yang bukan miliknya.
- c) buruh tanah yang mengerjakan atau mengusahakan tanah orang lain dengan mendapat upah.
- d) guru honorer yang belum berstatus sebagai PNS.
- e) pekerja harian lepas.
- f) pegawai swasta dengan pendapatan di bawah Penghasilan Tidak Kena Pajak.
- g) pegawai Negeri Sipil paling tinggi golongan III/a yang tidak memiliki tanah; dan
- h) anggota TNI/Polri berpangkat paling tinggi Letnan Dua/Inspektur Dua atau yang setingkat.

E. Tugas dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional

1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non kementerian yang mempunyai tugas dibidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.

Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan

baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dan lain- lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden. Tujuan dari pembangunan bidang pertanahan adalah menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik material maupun secara spiritual berdasarkan Pancasila.

2. Tugas Badan Pertanahan Nasional

Menurut Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dijelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.⁴⁰

Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan hak-hak atas tanah,

⁴⁰ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.⁴¹

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:

- 1) perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan.
- 2) perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan.
- 3) pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan.
- 4) penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan.
- 5) pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum.
- 6) pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah.
- 7) pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus.
- 8) penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan.
- 9) pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah.

⁴¹ Achmad Ali Chomzah, *Mengungkap Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, Hal 14.

- 10) kerja sama dengan lembaga-lembaga lain.
- 11) penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan
- 12) pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.
- 13) penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik

3. Fungsi Badan Pertanahan Nasional

Fungsi Kantor Pertanahan dalam menyelenggarakan tugas yang merupakan organ BPN yang digugus depan di tiap kabupaten dan kota di seluruh Indonesia, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi sebagai berikut:

Kantor Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang bersangkutan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Kantor Pertanahan menyelenggarakan fungsi: ⁴²

- a) penyusunan rencana, program, anggaran dan pelaporan.
- b) pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan.
- c) pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat.
- d) pelaksanaan penataan pertanahan.
- e) pelaksanaan pengadaan tanah.
- f) pelaksanaan pengendalian pertanahan dan penanganan sengketa

⁴² Pasal 30 Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan tata kerja kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan

dan perkara pertanahan dan

g) pelaksanaan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi Kantor Pertanahan.

Kantor Pertanahan yang pada dasarnya sebagai instansi vertikal dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam agenda nasionalnya telah mencanangkan agendanya Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memiliki 11 (sebelas) agenda kebijakan yaitu:

- 1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional.
- 2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia.
- 3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (land tenure ship).
- 4) Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik.
- 5) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.
- 6) Membangun sistem informasi pertanahan nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia.
- 7) Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.
- 8) Membangun *database* pemilikan dan penguasaan tanah skala besar.

- 9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan.
- 10) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional.
- 11) Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.

Berdasarkan uraian di atas fungsi Badan Pertanahan Nasional melaksanakan Undang-Undang Pokok Agraria didalam mengelola atau mengadministrasikan hak-hak tanah menurut UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Berkaitan dengan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu unsur organisasi pemerintah yang mengatur pertanahan di Indonesia sebagai bagian dari penyelenggara negara. Sebagai negara hukum hal yang paling mendasar bagi penyelenggara pemerintahan adalah azas legalitas, artinya setiap tindakan penyelenggara negara atau pemerintahan harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun asas legalitas mengandung kelemahan bukan berarti dapat dinafikan begitu saja dengan bermacam alasan tindakan penyelenggara negara boleh melanggar prinsip-prinsip negara hukum. Dengan kata lain setiap tindakan penyelenggara negara atau pemerintah harus mempunyai dasar legitimasi, atau kewenangan yang diberikan undang-undang. Dengan demikian substansi atau inti dari azas legalitas menurut P. Nicolai adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu (Het vermogen tot het verrichten van bepaalde

rechtshandelingen).⁴³

Wewenang menurut H. D. Stout dalam Buku Hukum Administrasi Negara yang ditulis oleh Ridwan adalah sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik didalam hubungan hukum publik. H. D. Stout mengatakan:

“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijk organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurrechtelijke rechtsverkeer”

(Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).

H. D. Stout dalam buku HAN yang ditulis Ridwan HR mensitir pendapat Goorden, bahwa kewenangan adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subyek hukum publik. Sedang menurut Bagir Manan wewenang dalam pengertian hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Karena menurut Bagir Manan kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat saja, masih menurutnya dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).

Hal serupa juga dijelaskan oleh Ridwan HR dalam buku Hukum Administrasi Negara (hal. 101-102). Ridwan menjelaskan bahwa seiring

⁴³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, Hal 98.

dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, sebagaimana yang didefinisikan oleh H.D van Wijk/ Willem Konijnenbelt, sebagai berikut:

- 1) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- 3) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁴⁴

Lebih lanjut, Ridwan HR menjelaskan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada.

Dari beberapa pendapat yang dijelaskan di muka dapat diambil

⁴⁴ *Ibid*, Hal 102.

pengertian bahwa wewenang pemerintah adalah hak dan kewajiban yang diberikan pembuat undang-undang kepada pemerintah selaku subyek hukum publik dan di dalam hubungan hukum publik.

Kewenangan pemerintahan diperoleh dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan kewenangannya tidak boleh menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Bila tindakan tersebut bertentangan atau menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan dapat menyebabkan akibat-akibat hukum yaitu batal (*nieteg*) atau dapat dibatalkan (*nietegbaar*).

Dalam negara hukum terkenal prinsip bahwa tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban (*there is no authority without responsibility*).

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi menurut Murtir Jeddawi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b) Delegasi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berhak meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi atau petunjuk tentang penggunaan wewenang tersebut.⁴⁵

F. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Teori kewenangan sebagai dasar atau landasan teoritik pada penelitian tesis ini, karena kewenangan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten selaku instansi yang berwenang dalam melakukan penertiban dan pendayagunaan tanah terindikasi terlantar serta pelaporan hasil inventarisasi tanah terindikasi terlantar ke Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan untuk mendapat penetapan dari Menteri Agraria dan Tata Ruang. dalam melakukan penetapan tidak terlepas dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat ajaran tentang jenis dan sumber kewenangan. Jenis kewenangan meliputi kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Sedangkan sumber-sumber kewenangan, antara lain: atribusi, delegasi dan mandat. Dalam konsep Hukum Tata Negara, kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai "*rechtsmacht*" (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang terkait kekuasaan⁴⁶terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (*Authority, gezag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai

⁴⁵ *Ibid*, Hal 75.

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Yuridika, Volume No.5 & 6, Tahun XII, September-Desember, 1997, hal 1

suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu dari kewenangan. Kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili lazim disebut kompetensi atau yurisdiksi.

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau *administrative*. Kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari wewenang. Wewenang (*Authority*) adalah hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Wewenang dapat juga didefinisikan sebagai kekuasaan membuat Keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan merupakan kewenangan yang sah. Pejabat (organ) dalam mengeluarkan Keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi.⁴⁷

- 1) Kewenangan yang bersifat atributif (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ

⁴⁷ HD Van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken Van Administratief Recht, Vugas'Gravenhage*, hal.129, Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Prees, Jakarta, 2010, hal 102.

pemerintahan (*atributie : toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama undang-undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi/undangundang dasar atau peraturan perundang-undangan.

2) Kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Teori Tanggung Jawab

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁴⁸

Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggungjawab dimaknai dalam arti *liability*.⁴⁹ sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban, sejalan dengan prinsip umum:

“geenbevegedheidzonder verantwoordelijkheid; thereis no authority without responsibility;

”(tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban).⁵⁰

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam

⁴⁸ HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal 337.

⁴⁹ Busyra Azheri, 2011, *Corporate Social Responsibility dari Voluntary menjadi Mandotary*, Raja Grafindo Perss, Jakarta, 2011, Hal. 54.

⁵⁰ *Ibid*, hal 352.

perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:⁵¹

- 1) Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- 2) Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).
- 3) Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja.

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggungjawab terdiri dari:

- 1) Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri.
- 2) Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.
- 3) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa

⁵¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2010 hal 336.

seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian.

4) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Menjelaskan gejala yang diamati, oleh karena itu penelitian diarahkan kepada hukum positif yang berlaku yaitu tentang: tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional dalam penertiban dan pandayagunaan Tanah terindikasi Terlantar.

3. Teori 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 atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Menurut Setiono, Perlindungan Hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk

menikmati martabatnya sebagai manusia.⁵²

Menurut Muchsin, Perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia. Perlindungan hukum adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum korban kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan perlindungan hukum adalah tempat berlindung, perbuatan (hal dan sebagainya) melindungi. Pemaknaan kata perlindungan secara kebahasaan tersebut memiliki kemiripan unsur-unsur, yaitu unsur tindakan melindungi, unsur cara-cara melindungi. Dengan demikian, kata melindungi dari pihak pihak tertentu dengan menggunakan cara tertentu.⁵³

Perlindungan Hukum bagi setiap warga nega Indonesia tanpa terkecuali, dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945), untuk itu setiap produk yang dihasilkan dari legislative harus senantiasa memberikan jaminan

⁵² Setiono, *Supremasi Hukum*, Surakarta: UNS, 2004, hal 3.

⁵³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Edisi Kedua, Cet. 1, Jakarta: Balai Pustaka, hal. 595

perlindungan hukum bagi semua orang, bahkan harus mampu menangkap aspirasi-aspirasi hukum dan keadilan yang berkembang di masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan yang mengatur tentang adanya persamaan kedudukan hukum bagi setiap warga Negara.

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Hukum harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan pada setiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum.

Perlindungan hukum dalam hal ini sesuai dengan teori interpretasi hukum sebagaimana dikemukakan Sudikno Mertokusumo, bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna Undang-Undang.

Pembenarannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri. Penafsiran

sebagai salah satu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*),

Menurut Muchsin, Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) Perlindungan Hukum Preventif Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.
- 2) Perlindungan Hukum Represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Menurut Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah suatu tindakan untuk melindungi atau memberikan pertolongan kepada subjek hukum, dengan menggunakan perangkat-perangkat hukum.⁵⁴

Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan 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

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hal 10.

oleh hukum. ⁵⁵Berkaitan dengan Penulisan tesis ini Teori Perlindungan Hukum yang dimaksud adalah perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang rincik di atas ex HGU Perkebunan yang terletak di Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan.

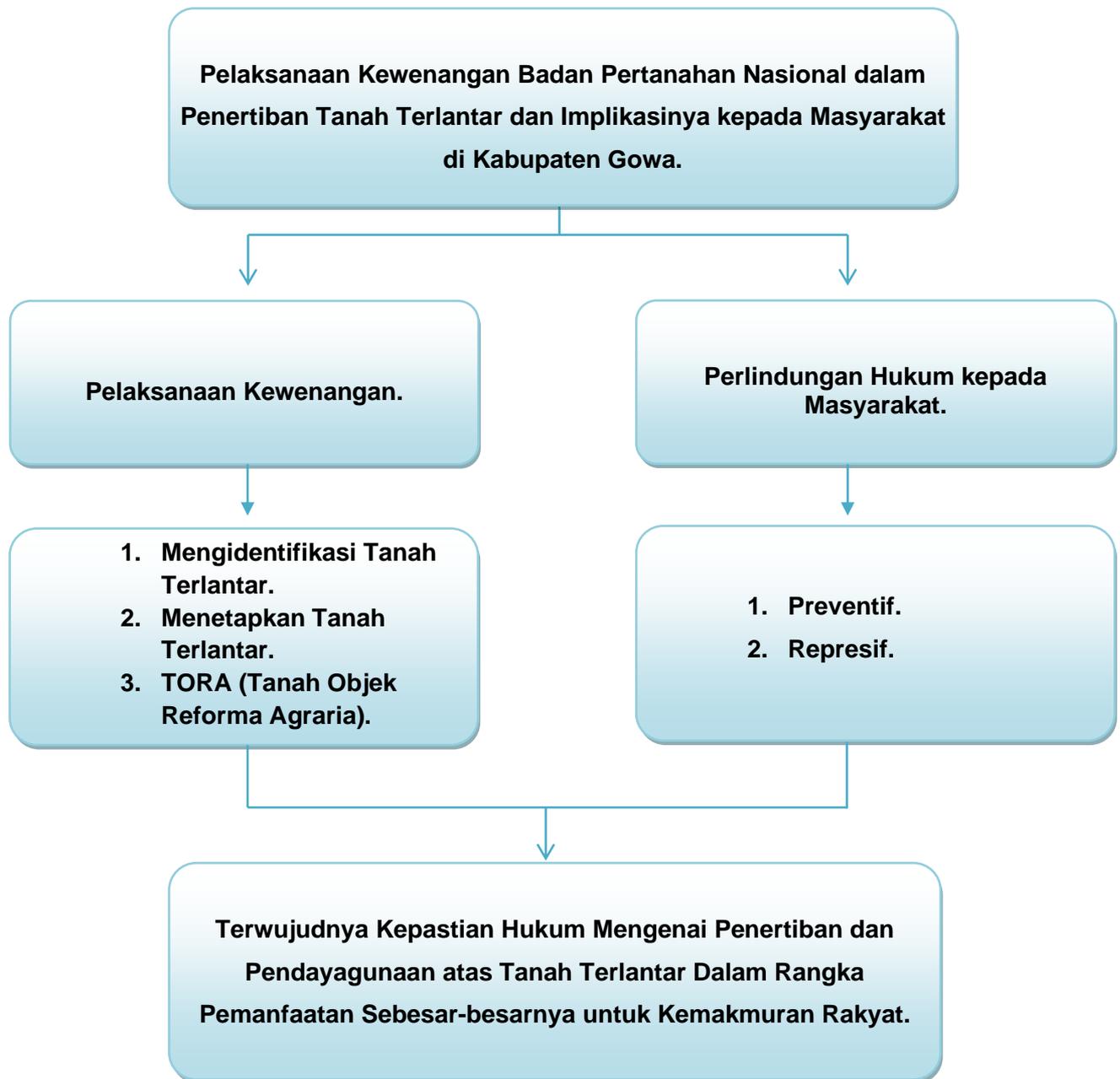
G. Kerangka Pikir

Penelitian ini memfokuskan pada 2 variabel, yaitu variabel pelaksanaan kewenangan dan variabel pendayagunaan tanah terlantar. Untuk variabel pelaksanaan kewenangan, ditetapkan tiga indikator, yaitu :

- (1) Mengidentifikasi tanah terlantar,
- (2) Menetapkan tanah terlantar,
- (3)TORA (Tanah objek reforma agraria) Untuk variabel pendayagunaan tanah terlantar, yaitu Preventif, dan Represif.

Kedua variabel tersebut akan dikaji kemudian menguji indikator yang telah disebutkan sebelumnya ke dalam Peran dan kewenangan Badan pertanahan nasional dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Adapun bagan kerangka pikir tersebut sebagai berikut:

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 54



GAMBAR 2. 1. BAGAN KERANGKA PIKIR.

H. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman saat mengumpulkan data, penting untuk menjelaskan definisi operasional dalam penelitian ini. Hal ini sekaligus untuk menentukan kriteria yang dapat diamati sehingga membuatnya lebih mudah untuk mengamati atau mengukur hal-hal yang berkaitan dengan istilah-istilah penelitian ini.

- Pelaksanaan kewenangan adalah proses atau hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu.
- Pendayagunaan tanah terlantar adalah pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar melalui peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, program strategis negara dan untuk cadangan negara lainnya.
- Mengidentifikasi tanah terlantar adalah rangkaian proses Inventarisasi tanah terindikasi terlantar yang dilaksanakan melalui pengumpulan data mengenai tanah yang terindikasi terlantar meliputi data tekstual dan data spasial:
 - data tekstual meliputi nama dan alamat pemegang hak, nomor, dan tanggal keputusan pemberian hak, nomor, tanggal, dan

berakhirnya sertipikat, letak tanah, luas tanah, penggunaan tanah, luas tanah terindikasi terlantar.

- data spasial merupakan data grafis berupa peta yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah terindikasi terlantar.
- Menetapkan tanah terlantar adalah keputusan penetapan tanah terlantar atas usulan kepala kantor wilayah Badan pertanahan nasional.
- TORA (Tanah objek reforma agraria) adalah adalah penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.
- Preventif adalah suatu tindakan pengendalian sosial yang dilakukan untuk dapat mencegah atau juga mengurangi kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan di masa mendatang. Tindakan preventif (pencegahan) ini dilakukan manusia, baik itu secara pribadi atau juga berkelompok untuk dapat melindungi diri mereka dari hal buruk yang mungkin dapat terjadi, Dalam perlindungan preventif, perlindungan diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran yakni dengan dikeluarkannya UUPA dan Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran tanah

serta peraturan lainnya yang mengatur mengenai pendaftaran tanah, sehingga dengan dikeluarkannya aturan mengenai pendaftaran tanah dapat mewujudkan tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri. Perlindungan hukum atas tanah hanya dapat diberikan kepada orang atau badan hukum jika tanahnya tersebut telah didaftarkan. Pendaftaran tanah itu sendiri di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diatur dalam Pasal 19 ayat 1 yang berbunyi: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. "Mengenai kekuatan hukum sertifikat sebagai tanda bukti hak, ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tentang Pendaftaran Tanah menyatakan:

"Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan."Oleh karena itu penting bagi pihak yang merasa sebagai pemilik tanah untuk mendaftarkan tanah miliknya di Badan Pertanahan Nasional setempat agar dapat diberikan kepastian maupun perlindungan hukum baginya jika terdapat

masalah di kemudian hari.

- Represif adalah suatu tindakan pengendalian sosial yang dilakukan setelah terjadinya suatu pelanggaran atau juga peristiwa buruk. Dengan kata lain, tindakan yang dilakukan setelah atau sesudah peristiwa terjadi, Contohnya seperti pelanggaran. Tindakan represif itu dapat dilakukan dengan dua cara, yakni dengan melalui cara:

1) Persuasif

Tindakan ini merupakan suatu bentuk pengendalian sosial yang dilakukan dengan cara membujuk atau juga mengarahkan individu atau juga masyarakat supaya mau mematuhi nilai-nilai serta juga norma yang berlaku. Hal tersebut dilakukan dengan cara sosialisasi dan juga pengarahan.

2) Koersif

Tindakan ini merupakan suatu bentuk pengendalian sosial yang bersifat keras serta tegas. Dengan kata lain, tindakan yang dilakukan dalam mengendalikan sosial ini ialah dengan cara kekerasan serta juga memberikan sanksi tegas.