

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia, negara yang kaya akan sumber daya serta keanekaragamannya. Jika kita lihat dari Sabang sampai Merauke Indonesia diberkati dengan kekayaan alam, budaya dan potensi-potensi yang amat luar biasa. Dalam periode kehidupan ini manusia tak lepas dari pemanfaatan Sumber Daya Alam, terlebih lagi dalam pemanfaatan sumber daya alam berupa tanah. Tanah sebagai salah satu SDA yang sangat amat penting dan tak ternilai harganya, karena diatas tanah manusia menggantungkan segala kehidupannya, mulai dari mendirikan rumah sebagai tempat berlindung, bercocok tanam serta melakukan berbagai aktivitas untuk menghidupi dirinya. Tanah dianggap sangat penting bagi keberlangsungan hidup manusia, tidak hanya dalam konteks pemerintahan formal, tapi juga berdampak bagi struktur administrative berhubungan dengan berbagai jenis Lembaga, seperti dalam sektor swasta, bisnis (Kurniawan, 2017) dan mengingat berbagai aspeknya juga berperan demi meningkatkan banyak aspek, seperti sosial budaya, politik, pertahanan, keamanan, serta ekonomi (Limbong, 2017:1). Sebagian besar pemenuhan kebutuhan primer manusia memiliki hubungan yang erat dengan tanah dan tak dapat dipisahkan. Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945 tanah didefinisikan sebagai modal utama bagi masyarakat dan juga bagi Negara Republik Indonesia utama untuk mencapai pembangunan guna menciptakan terbentuknya masyarakat yang adil dan Makmur.

Dapat kita lihat dari betapa ketergantungan manusia dalam pemanfaatan sumber daya alam terkhususnya tanah, sudah seharusnya pendayagunaan tanah harus efektif sebagaimana dengan fungsinya serta memiliki segudang manfaat untuk masyarakat dan negara, karena tanah juga memiliki fungsi yang strategis dari segi sumber daya alam maupun bagi dinamika pertumbuhan dan pembangunan Negara (Supriyadi, 2016:14). Meskipun demikian tak dapat dipungkiri masih banyak dan sering kita temui di Indonesia terdapat tanah-tanah yang terlantar masih belum dimanfaatkan dengan optimal serta berbagai penggunaan yang tidak jelas untuk kepentingannya. Permasalahan apa pun yang muncul, seperti terkait dengan kepemilikan atau pengelolaan tanah yang diakui secara hukum berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), umumnya berasal dari pihak pemegang hak, tapi nyatanya dalam sistem pengelolaannya tidak sesuai dan tidak memenuhi kriteria yang sudah ditentukan secara tetap dalam UUPA serta Peraturan Pemerintah (PP) yang berkaitan dengan pertanahan di Indonesia. Hakikatnya tanah dipergunakan sesuai dengan fungsinya serta dilestarikan sebagaimana selayaknya tanah agar bisa produktif dan dapat meningkatkan taraf perekonomian dan dapat dikelola terus menerus dalam jangka panjang sehingga kegunaannya bisa dirasakan masyarakat terutama untuk lahan pertanian.

Jika dengan seksama kita lihat lagi realitanya pada masyarakat, banyaknya tanah yang terindikasi terlantar di wilayah Indonesia, ini menunjukkan jika para pemerintah yang berwenang dalam bidang ini melupakan peran mereka sebagai fasilitator negara serta tidak mampu untuk

mengatasi permasalahan tanah terutama tanah terlantar itu sendiri. Kurangnya kepekaan pemerintah akan hal tersebut malah menyebabkan pendistribusian tanah bagi kepentingan masyarakat jadi terganggu, belum lagi pemerintah tak mumpuni memberikan kepastian hukum terhadap segala pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang atau pengguna hak atas tanah tersebut (Thenny, 2024:1). Maka dari itu penelantaran tanah haruslah segera ditanggulangi sedini mungkin untuk mengurangi dan menghilangkan akibat-akibat buruk yang dapat ditimbulkan dikemudian harinya. Terlebih lagi penelantaran tanah sangatlah berdampak bagi sektor ekonomi, bisa menimbulkan kesenjangan sosial hingga dapat menurunkan kualitas lingkungan (Sahnan, 2016:81). Sebenarnya pengelolaan dan pemanfaatan tanah terlantar itu merupakan Langkah awal dan dasar penting bagi terealisasinya program pembangunan nasional yang digencarkan oleh pemerintah (Prasista, 2022:516).

Untuk mengatasi permasalahan itu, pemerintah mengesahkan Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Tak hanya itu Undang-Undang tersebut juga dapat memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “demi kemakmuran rakyatnya, negara akan mengelola bumi, air, ruang, serta kekayaan alam yang dimilikinya”. Jika ditelaah berdasarkan pasal tersebut, dapat kita tarik kesimpulan bahwa kemakmuran serta kesejahteraan rakyat

Indonesia menjadi tujuan utama dalam memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Serta dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (2) UUPA terkait dengan kewenangan, pengorganisasian, dan pengaturan mengenai pembagian, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan tanah. Ini juga mencakup identifikasi dan pengendalian semua hubungan hukum antar individu serta tindakan hukum yang berkaitan dengan tanah.

Berdasarkan kewenangan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA terutama dalam hal menyangkut ketentuan yang mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, maka dalam Pasal 4 UUPA menetapkan beberapa macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara, terutama pada ayat (1) yang berbunyi “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”. Pasal tersebut berkesinambungan dengan pasal 16 ayat (1) UUPA yang menyebutkan hak-hak apa saja yang diberikan oleh negara, yang dalam pasal tersebut berbunyi :

- (1) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) meliputi:
 - a. hak milik,
 - b. hak guna-usaha,
 - c. hak guna-bangunan,
 - d. hak pakai,
 - e. hak sewa,
 - f. hak membuka tanah,
 - g. hak memungut hasil hutan,
 - h. Pasal 53 menjelaskan hak-hak sementara serta hak-hak lain yang tidak tercakup dalam hak-hak yang disebutkan di atas dan yang akan diatur lebih lanjut oleh hukum.

Maka dari itu seharusnya pemegang hak atas tanah dilarang untuk menelantarkan tanahnya. Namu jika itu masih saja dilanggar maka akibat

hukum yang ditimbulkan ialah dihapuskannya hak atas tanah yang bersangkutan dan pemutusan hubungan secara hukum, sesuai dengan yang tercantum dalam UUPA. Dengan adanya peraturan-peraturan tersebut pemerintah dengan kewenangan penuh seharusnya dapat membuat peraturan yang lebih tegas berkaitan dengan bidang agraria serta peraturan yang menyangkut subjek, objek dan hubungan hukum antara subjek dan objek hukum mengenai agraria.

Pada dasarnya permasalahan tanah terlantar juga tak sesederhana itu untuk diselesaikan dan juga permasalahan mengenai tanah terlantar ini sudah sedari sejak lama menjadi PR bagi pemerintah. Suatu bidang tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dengan sejumlah kriteria dan tahapan yang harus diikuti. Sebidang tanah dianggap terlantar jika secara keseluruhan tampak kurang dimanfaatkan dan tidak terdapat bangunan di atasnya, padahal pemerintah sudah memberikan hak pada pemegang hak atas tanah tersebut. Akan tetapi jika kita lihat melalui kacamata hukumnya, untuk dapat menyatakan sebidang tanah sebagai tanah terlantar haruslah melalui tahapan-tahapan yang sangat kompleks. Tanah tersebut harus melewati tahap dilakukannya inventarisasi, pengidentifikasian serta pengumpulan data sebidang tanah tersebut, jika memenuhi segala bentuk syarat dan kriteria yang ada barulah tanah tersebut dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Dapat dilihat bersama dari tahun 1998 yang sebenarnya kita sudah memiliki Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai tanah terlantar. Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar diberlakukan oleh pemerintah pada kala itu, namun kemudian dicabut dan dianggap inkonstitusional, kemudian dibuatlah

Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang dimana pengaturannya lebih spesifik mengatur mengenai bagaimana pemerintah menertibkan penggunaan tanah yang tidak optimal dan mendayagunakannya untuk kepentingan umum. Peraturan tersebut yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mendorong pembangunan nasional serta didasari pada konsep keadilan, manfaat, dan kepastian hukum serta memiliki prosedur yang jelas dan terstruktur.

Seiring dengan perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat, PP No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar kembali dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, ini disebabkan oleh beberapa faktor yang timbul seiring dengan era globalisasi, seperti perubahan kondisi sosial, ekonomi, dan lingkungan yang memerlukan pendekatan baru dalam pengelolaan tanah terlantar. Sehingga PP No 11 Tahun 2010 digantikan dengan PP No 20 Tahun 2021, yang dimana mekanisme dan prosedur yang lebih efektif dan efisien dalam penanganan tanah terlantar, sehingga prosesnya menjadi lebih transparan dan dapat diimplementasikan dengan lebih baik.

Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar merupakan peraturan yang secara khusus mengatur mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam pembentukan PP No 20 Tahun 2021 memiliki tujuan hukum yang jelas dan spesifik dan berdasar pada perspektif tujuan hukum, yaitu dari sisi Keadilan Hukum, Kemanfaatan Hukum dan Kepastian Hukum. Segala bentuk peraturan yang dibuat serta disahkan

pemerintah pastinya memiliki tujuan hukum yang jelas dan juga spesifik, hal ini bertujuan untuk memberi dampak yang menguntungkan bagi masyarakat, seperti tidak akan timbul serta tumbuhnya rasa keraguan, tidak terjadinya benturan pada masyarakat, hingga menimbulkan kebingungan di masyarakat.

Sejatinya dalam pembentukan suatu peraturan, pemerintah haruslah mempertimbangkan banyak hal, salah satunya dari perspektif teori tujuan hukumnya. Suatu peraturan seharusnya mencerminkan bagaimana suatu prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum dan juga kemanfaatan bagi masyarakat. Akan tetapi dalam pelaksanaannya seringkali hal-hal penting tersebut tidak dapat terpenuhi secara optimal dan bisa menimbulkan pertanyaan di masyarakat mengenai bagaimana efektifitas regulasi yang pemerintah buat dan dampak yang akan ditimbulkan bagi khalayak masyarakat dikemudian harinya.

PP No 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar ialah sebagai turunan pelaksana dari Undang Undang-Cipta Kerja, yang juga didalamnya mencerminkan terkait teori tujuan hukum. Perspektif Keadilan Hukum dalam pembentukan PP No 20 Tahun 2021 sejatinya bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah. Dengan adanya prosedur yang jelas mengenai penetapan tanah terlantar, diharapkan para pemilik hak atas tanah dapat memahami hak dan kewajibannya, serta konsekuensi jika tanah tidak dimanfaatkan. Jika ditelaah bersama dalam perspektif Kemanfaatan Hukumnya PP No 20 Tahun 2021 bertujuan untuk lebih mengawasi dan mengelola hak yang menjadi asset Bank Tanah. Perspektif Kepastian Hukum

menjadi pelengkap bagi pemerintah dalam menyelaraskan aspek Keadilan dan Kemanfaatan hukum, yang dimana dalam aspek Kepastian Hukum dalam PP No 20 Tahun 2021 ini pemerintah bertujuan untuk aset Bank Tanah yang ditetapkan sebagai Kawasan terlantar serta pemerintah bertujuan juga untuk mengawasi secara rinci mengenai pengelolaan hak milik yang menjadi objek penentuan tanah terlantar.

Dapat dilihat dalam PP No. 20 Tahun 2021 Pasal 22 hingga 25, menyatakan bahwa tugas mengevaluasi tanah terlantar berada di tangan komisi yang dikepalai oleh kepala kantor wilayah. Pemegang hak akan mendapatkan tiga kali peringatan tertulis dari kepala kantor wilayah, jika hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa tanah tersebut dikategorikan sebagai tanah terlantar. Pada Pasal 25 secara garis besar mengatur mengenai dikeluarkannya peringatan tanah terlantar yang dikeluarkan oleh kepala kantor wilayah. Kepala kantor wilayah di setiap daerah memiliki wewenang untuk mengidentifikasi status tanah terlantar serta mengambil tindakan lebih lanjut. Langkah ini dilakukan dengan mengidentifikasi tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan ketentuan berdasarkan jenis tanah dan tujuan pemberian hak.

Peringatan pertama, pemegang hak diwajibkan untuk segera mengusahakan atau memanfaatkan tanah tersebut dalam rentang waktu maksimal 90 hari sejak diterbitkan surat peringatan pertama oleh kepala kantor wilayah, selanjutnya peringatan kedua akan dikirimkan oleh kepala kantor wilayah jika pemegang hak terus mengabaikan peringatan pertama, peringatan tersebut berisi bahwa pemilik tanah harus mulai mengolah dan menggunakan tanahnya paling lambat 45 hari setelah surat peringatan kedua dikirimkan.

Surat peringatan ketiga akan dikeluarkan kepala kantor wilayah jika pemegang hak masih tetap tidak menggunakan dan memanfaatkan tanah yang ia miliki, dalam peringatan ketiga ini jangka waktu yang diberikan selama 30 hari setelah surat peringatan ketiga dikirimkan. Jika pemegang hak atas tanah tidak melaksanakan serta tidak mengikuti sebagaimana surat peringatan yang telah diberikan kepala kantor wilayah maka dalam jangka waktu 30 hari tanah tersebut akan diusulkan penetapannya menjadi tanah terlantar kepada menteri. Sebidang tanah yang sengaja tidak digunakan oleh pemilik tanah tersebut dalam kurun waktu tertentu maka haknya akan di cabut dan menjadi tanah milik negara (Dumais, 2014:48).

Pasal 6 UUPA yang berbunyi “Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial”. Jika kita ambil benang merahnya menurut pasal tersebut, jika sebidang tanah tidak dipergunakan atau tidak dipergunakan sebagaimana mestinya maka hal tersebut dapat memberikan efek yang merugikan masyarakat. Penggunaan lahan pertanahan haruslah disesuaikan dengan berbagai pertimbangan situasi dan hak untuk memberikan kemanfaatan bagi kesejahteraan seluruh masyarakat dengan mnaksimal (Setiawan, 2020:70). Dengan banyaknya kondisi pengelolaan serta penguasaan tanah yang tidak digunakan sebagaimana mestinya, harusnya pemerintah memberikan perhatian khusus untuk hal tersebut.

Berdasarkan PP No 20 Tahun 2021, didalamnya tidak memuat bagaimana prosedur perlindungan hukum bagi orang yang memiliki hak atas tanah. Meskipun terdapat ketentuan mengenai prosedur peringatan kepada pemilik tanah sebelum penetapan status terlantar, namun tidak ada ketentuan

yang jelas mengenai bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dapat membela haknya jika tanahnya diklaim terlantar dan diambil oleh negara. Dengan kata lain dalam PP No 20 Tahun 2021 terdapat kekosongan norma dalam mengatur perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang ingin membela haknya, hal semacam ini yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemilik hak atas tanah tentang penetapan tanah terlantar, yang dapat menimbulkan tantangan bagi penegakan hukum dikemudian hari. Mengingat ada kemungkinan yang akan munculnya permasalahan hak atas tanah terlantar tersebut. Jika terjadinya sengketa terhadap hak atas tanah terlantar maka dapat dipastikan itu akan menghambat pemanfaatan serta pendayagunaan tanah yang sesuai dengan fungsinya (Hamsyah, 2021:8). Jika pemanfaatan tanah sudah sesuai sebagaimana mestinya, serta sudah memenuhi semua sifat dan hak yang melekat pada tanah tersebut, maka pasti akan menyokong serta mendorong pembangunan nasional yang sesuai dengan cita-cita bangsa dan negara.

Berdasarkan dari pemaparan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“MEKANISME PENETAPAN HAK ATAS TANAH TERLANTAR DI INDONESIA MENURUT PERSPEKTIF TEORI TUJUAN HUKUM”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah penulis sampaikan sebelumnya, penulis menemukan beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi, yaitu :

1. Kurangnya sosialisasi dan peran serta pemerintah dalam mengawasi serta menangani objek-objek tanah yang terindikasi terlantar kepada masyarakat.

2. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap penggunaan serta pengelolaan tanah, sehingga menyebabkan banyaknya tanah terlantar.
3. Kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai apakah hak-hak mereka sudah terpenuhi berdasarkan tujuan hukum.
4. Tidak adanya upaya serta jaminan bagi masyarakat untuk membela hak milik mereka yang ditetapkan menjadi tanah terlantar.

1.3 Pembatasan Masalah

Dalam penulisan suatu karya ilmiah sangat diperlukannya penekanan terhadap pokok-pokok pembahasan yang akan dibahas dalam suatu karya ilmiah tersebut. Hal ini penting untuk memastikan bahwa isi materi tidak menyimpang dari masalah utama yang ditentukan agar dapat diberikan penjelasan yang terstruktur dan sistematis.

Maka dari itu pembatasan masalah yang akan dibahas dalam karya ilmiah ini yaitu berfokus bagaimana mekanisme penetapan hak atas tanah terlantar menurut perspektif teori tujuan hukumnya.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, penulis merumuskan masalah yang akan menjadi fokus penelitian. Berikut ini adalah rumusan masalahnya :

1. Bagaimana pengaturan mekanisme penetapan hak atas tanah terlantar menurut hukum positif indonesia?
2. Bagaimana kepastian hukum tentang mekanisme penetapan hak atas tanah terlantar ditinjau dari perspektif tujuan hukum?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai yaitu :

1. Tujuan Umum

Guna menambah pengetahuan dan pemahaman terkait mekanisme penetapan tanah tanah terlantar ditinjau dari perspektif tujuan hukum.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui Bagaimana pengaturan mekanisme penetapan hak atas tanah terlantar menurut hukum positif Indonesia.
- b. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme penetapan hak atas tanah terlantar ditinjau dari perspektif tujuan hukum Manfaat Penelitian.

Adapun manfaat-manfaat yang ingin dicapai penulis dalam pembuatan proposal ini, antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Penulis berharap dengan penelitian ini dapat memberikan masukan serta membantu pemikiran serta pemahaman dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum pertanahan, terutama mengenai mekanisme penetapan hak atas tanah terlantar di indonesia menurut perspektif tujuan hukum. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi masyarakat untuk dapat memanfaatkan sebidang tanah dengan sebaik-baiknya, agar kedepannya tidak lagi ditemukannya banyak tanah-tanah terlantar yang tidak dipergunakan sebagaimana mestinya dan juga tidak memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.

Sehingga bisa meningkatkan kesadaran akan pemanfaatan tanah guna menjaga keberadaan dan keutuhan lahan tanah bagi generasi mendatang.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Masyarakat

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan ilmu pengetahuan yang berguna dan sebagai sarana untuk memperluas wawasan mengenai mekanisme penetapan tanah terlantar. Sehingga bisa menimbulkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk memanfaatkan, menjaga, mempertahankan serta melindungi hak-hak kepemilikan tanah mereka agar kedepannya tidak menjadi tanah terlantar.

b. Bagi Pemerintah dan Aparat Penegak Hukum

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan pemerintah ataupun bagi aparat penegak hukum untuk memaksimalkan peranannya serta efektivitas penegakan hukum mengenai tanah terlantar, agar kedepannya tidak ada lagi permasalahan serupa yang dapat merugikan negara dan masyarakat.

c. Bagi Penulis

Dalam penulisan karya ilmiah ini, penulis mampu membuat karya ilmiah sesuai dengan kaidah penulisan karya ilmiah. Penulis juga mendapatkan banyak pengetahuan terkait hukum pertanahan, terkhususnya dalam mekanisme penetapan tanah terlantar serta perspektif tujuan hukumnya, yang mana dapat digunakan oleh penulis sebagai dasar pegangan serta sarana pembelajaran yang kedepannya dapat penulis kembangkan lagi kedepannya sehingga bisa mengantarkan penulis meraih gelarnya serta pengembangan karir profesinya.