

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya, segala tindakan pemerintah maupun warga negara harus didasarkan pada hukum yang berlaku, bukan pada kekuasaan semata.

Cita-cita dasar yang merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang dicita-citakan dan akan terus diperjuangkan terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kemerdekaan, kesetaraan, kemandirian, kedaulatan, keadilan, perdamaian, dan kemakmuran adalah beberapa di antara prinsip-prinsip tersebut. Setelah masa kemerdekaan saat ini, Indonesia harus terbebas dari hukum dan peraturan yang mendukung perluasan monopoli, feodalisme, dan bentuk-bentuk eksploitasi lainnya dalam penguasaan tanah, air, dan sumber daya alam, yang hanya menguntungkan individu atau kelompok tertentu dalam lapisan sosial tertentu. Karena kemakmuran sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia bergantung pada pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang dikandungnya.¹

Tuhan telah memberikan tanah kepada bangsa, negara, dan rakyat sebagai karunia, dan merupakan sumber daya alam yang strategis dan penting yang dapat digunakan untuk memajukan kesejahteraan rakyat Indonesia sehingga perlu diatur

¹ Ahmad Setiawan, *Hukum Pertanahan (Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria)*, LaksBang Justitia, Yogyakarta, 2022, h. 1.

oleh pemerintah. Amanat Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3), bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Hal ini sejalan dengan amanat konstitusi. Pada tanggal 24 September 1960, Presiden Soekarno mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan diterbitkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, memenuhi amanat konstitusi.²

Dalam lanskap bisnis di Indonesia, tanah bukan sekadar aset diam (*passive asset*), ia adalah instrumen strategis yang menentukan valuasi, ekspansi, hingga keberlanjutan operasional sebuah entitas. Namun, melalui terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, paradigma pengelolaan aset properti di Indonesia mengalami pergeseran fundamental.³ Aturan yang ditandatangani oleh Presiden Prabowo Subianto pada 6 November 2025 ini tidak hanya menjadi instrumen hukum, tetapi juga sinyal keras bagi para pemegang konsesi, pengembang real estate, hingga pemilik lahan skala besar. Era membiarkan lahan menganggur tanpa rencana produktif telah berakhir.⁴

Secara historis, isu tanah telantar selalu menjadi tantangan dalam tata kelola agraria nasional. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 hadir untuk

² *Ibid*, h. 6.

³ Admin BATS, *Mengurai PP No. 48 Tahun 2025: Strategi Mitigasi Aset dan Relevansinya Bagi Masa Depan Bisnis di Indonesia*, BATS NEWS (Online), 9 Februari 2026, <https://news.bats-consulting.com/articles/mengurai-pp-no-48-tahun-2025-strategi-mitigasi-aset-dan-relevansinya-bagi-masa-depan-bisnis-di-indonesia>, diakses pada tanggal 30 April 2026.

⁴ *Ibid*.

menyempurnakan aturan sebelumnya (PP No. 20 Tahun 2021) dengan memberikan kewenangan yang lebih eksplisit kepada negara untuk mengintervensi lahan non-produktif.⁵ Pemerintah mendefinisikan tanah telantar sebagai tanah yang telah diberikan hak (HGU, HGB, Hak Pakai, atau HPL) namun dengan sengaja tidak diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya. Fokus utama beleid ini adalah mengembalikan fungsi sosial tanah sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945.⁶

Tujuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memerlukan kerjasama lintas sektor, transparansi, dan partisipasi aktif dari berbagai pihak, termasuk pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta. Evaluasi secara berkala dan koreksi kebijakan yang diperlukan dapat menjadi langkah penting untuk memastikan bahwa hukum agraria benar-benar mendukung kemakmuran rakyat dan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan.

Dengan pemberian kewenangan kepada Negara Republik Indonesia, ini mencerminkan bahwa pengaturan mengenai tanah dan sumber daya alam dilakukan secara menyeluruh oleh pemerintah sebagai entitas yang mewakili kepentingan seluruh rakyat. Sejalan dengan prinsip hak Bangsa Indonesia, pengaturan tanah dan sumber daya alam dilimpahkan kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hal ini menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya alam diarahkan untuk kepentingan bersama. Oleh karena itu, implementasi yang efektif dan transparan dari peraturan-peraturan ini menjadi

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil mencerminkan kepentingan nasional dan kesejahteraan bersama.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa tanah, sebagai bagian dari bumi, dapat dimiliki dan dikuasai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum, dan pemberian hak-hak atas permukaan bumi tersebut dilakukan oleh negara berdasarkan hak menguasai. Pemahaman Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria memberikan landasan hukum yang penting untuk sistem kepemilikan tanah di Indonesia, yang selanjutnya diimplementasikan melalui berbagai peraturan dan regulasi yang lebih rinci.⁷

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁸

Mengacu pada kepastian hukum Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan sumber utama Hukum Agraria, Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Pada Pasal 19 ayat (2) dinyatakan bahwa: “Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi:

⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, h. 10.

⁸ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h. 114.

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Negara memberikan hak terkait pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu berupa SHM, sebagai bukti dimana tanah tersebut telah didaftarkan di Kantor Pertanahan. Oleh karena itu, perolehan hak dari Negara (hak atas tanah pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara) yang dibuktikan dengan pemberian SHM dapat diartikan sebagai perolehan hak atas tanah Negara menjadi milik perseorangan/badan hukum warga negara.⁹

Kemudian berdasarkan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diatur tentang macam-macam hak atas tanah yang diberikan negara adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Hutan, Hak Memungut Hasil Hutan dan Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak lain yang sifatnya sementara.

Pada dasarnya Negara memberikan hak atas tanah atau hak pengelolaan kepada pemegang hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi pemegang haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara. Tentu saja ketika negara memberikan hak kepada orang atau badan hukum selalu diiringi

⁹ Irma Erviana, *Pembebanan Pajak Penghasilan Pada Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali*, AL-ISHLAH: Jurnal Ilmiah Hukum, Vol.24, No.1, 2021, h. 43.

kewajiban-kewajiban dalam surat keputusan pemberian haknya. Oleh karena itu, pemegang hak dilarang menelantarkan tanahnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah mengatur akibat hukumnya yaitu hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan dan pemutusan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, kemudian dijadikan dasar bagi negara untuk mengatur pemberian hak-hak atas tanah seperti tersebut Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menentukan:

Pasal 4

- (1) Atas dasar hak menguasai dari sebagian yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlakukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 1 angka 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2025 Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Telantar dijelaskan pula mengenai kawasan terlantar dan tanah terlantar. Adapun bunyi Pasal 1 angka 1 dan 2 sebagai berikut:

Pasal 1

1. Kawasan Telantar adalah kawasan non-kawasan hutan yang belum dilekati Hak Atas Tanah yang telah memiliki Izin/Konsesi/Perizinan Berusaha baik yang masih berlaku maupun yang telah berakhir, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan.
2. Tanah Telantar adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak

diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara.

Sebagaimana telah diatur mengenai hapusnya hak milik antara lain karena tanahnya jatuh kepada negara karena pencabutan, penyerahan secara sukarela, tanahnya diterlantarkan, dan karena tanahnya musnah. Dampak lain penelantaran tanah juga menjadi terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial.

Orang atau badan hukum yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, baik dengan pengadaan tanah itu dari hak orang lain, memperoleh penunjukan dari pemegang hak pengelolaan, karena memperoleh izin lokasi, atau memperoleh keputusan pelepasan kawasan hutan berkewajiban memelihara tanahnya, mengusahakannya dengan baik, tidak menelantarkannya, serta mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak atas tanah.¹⁰

Meskipun yang bersangkutan belum mendapatkan hak atas tanah, apabila menelantarkan tanahnya maka hubungan hukum yang bersangkutan dengan tanahnya akan dihapuskan dan ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai oleh negara. Jadi perlu ditegaskan bahwa pemanfaatan sumber daya agraria sebagai mana tertuang Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.¹¹

¹⁰ Diana, *Tinjauan Yuridis Tentang Tanah Terlantar Terhadap Hak Milik Atas Tanah*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar, Makassar, 2023, h. 5.

¹¹ *Ibid*, h. 6.

Oleh sebab itu, penelantaran tanah harus dicegah dan diterbitkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya. Dengan demikian, pencegahan, penertiban, dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan langkah dan prasyarat penting untuk menjalankan program-program pembangunan nasional, terutama di bidang agraria yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.¹²

Isu hukum normatif mengenai kepastian hukum Hak Milik atas tanah pada tanah terlantar berangkat dari adanya ketegangan antara prinsip perlindungan hak individual sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan kewenangan negara untuk mengatur serta mencabut hak atas tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan fungsi sosialnya. Secara normatif, Hak Milik merupakan hak yang paling kuat dan penuh, namun ketentuan mengenai penetapan tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar memberikan ruang bagi negara untuk menertibkan bahkan menghapus hak tersebut apabila pemegang hak tidak melaksanakan kewajiban pemanfaatan tanah.

Permasalahan muncul ketika parameter “terlantar”, prosedur penetapan, serta jangka waktu penelantaran belum sepenuhnya memberikan kepastian dan perlindungan yang proporsional bagi pemegang Hak Milik, sehingga berpotensi menimbulkan multitafsir dan kekaburan norma dalam pemenuhan asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, dan asas keadilan. Dengan demikian, secara normatif

¹² *Ibid*, h. 6.

terdapat persoalan mengenai sejauh mana mekanisme penertiban tanah terlantar dapat menjamin kepastian hukum bagi pemegang Hak Milik tanpa mengabaikan prinsip fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan dalam sistem hukum agraria nasional.

Dari uraian latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul : Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah Sebagai Objek Tanah Terlantar.

1.2. Rumusan Masalah

Dari rangkaian latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas dapat di rumuskan masalah yang hendak dikaji adalah :

1. Bagaimanakah pengaturan hukum mengenai Hak Milik atas tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar ?
2. Bagaimana kepastian hukum pemegang hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun dalam penelitian ini merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami mengenai pengaturan hukum mengenai Hak Milik atas tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

2. Untuk mengetahui dan memahami mengenai kepastian hukum pemegang hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan hukum, baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan khasanah ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum pertanahan mengenai kepastian hukum hak milik atas tanah sebagai objek tanah terlantar.
2. Secara praktis penelitian ini dapat menjadi salah satu landasan hukum, rujukan dan/atau referensi sesuai ketentuan hukum pertanahan mengenai kepastian hukum hak milik atas tanah sebagai objek tanah terlantar.

1.5. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian skripsi ini, peneliti menggali informasi dari pendapat para ahli hukum, teori-teori, asas-asas hukum dan beberapa peraturan yang menjadi konstruksi berfikir dalam menjawab pokok permasalahan.

1.5.1. Landasan Konseptual

Landasan konseptual merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit berisikan konsep-konsep umum atau tinjauan umum ketentuan dan pengertian serta hal hal yang berhubungan dengan pokok penelitian, adapun landasan konseptual dalam penelitian ini yaitu: a) Hak Milik Atas Tanah; b) Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; dan c) Tanah Terlantar.

1.5.1.1. Hak Milik Atas Tanah

Berdasarkan isi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) memberikan kekuasaan kepada Negara untuk menguasai tanah. secara eksplisit menjelaskan hak milik atas tanah ada pada seluruh rakyat Indonesia dan negara hanya diberikan suatu kewenangan untuk menguasai yang berarti hanya sebatas berkuasa atas suatu memegang kekuasaan sedangkan kepemilikan ada pada seluruh rakyat Indonesia.

Dalam mengatur kepemilikan hak atas tanah, maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) dengan sendirinya terciptanya unifikasi hukum tanah bagi seluruh wilayah Indonesia yang sederhana, mudah, moderen serta memihak pada rakyat Indonesia dan hakekat dari UUPA meletakkan dasar-dasar bagi hukum agrarian nasional yang akan dapat membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan serta kepastian hukum bagi bangsa dan negara.¹³

Ruang lingkup bumi menurut UUPA adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak penguasaan atas tanah. Pengertian “penguasaan” dapat dipakai

¹³ Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I Buku Panduan Mahasiswa*, Cet.1, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, h. 9.

dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek public. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang diiliki.¹⁴

Hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria diuraikan menjadi tiga (3) bagian, yaitu: 1) Hak atas tanah yang bersifat tetap. 2). Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang; dan 3). Hak atas tanah bersifat sementara.

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang diiliki. 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.¹⁵

Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut 'Hak'. Makna dari sebutan itu adalah hak kepemilikan atas suatu benda yang disebut hak milik atas benda itu atau yang dikenal dengan istilah "*property right*". Kata milik itu sendiri dalam makna hukum lebih menekankan pada hak dari pada kepada bendanya.

Hak milik adalah hak yang sangat asasi dan merupakan hak dasar yang dijamin konstitusi. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 ayat (4) mengatur bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik dan hak tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Sementara itu, Undang-Undang

¹⁴ Suhendra, *Analisa Terhadap Hak Keperdataan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, h. 34.

¹⁵ Boedi Harsono, *Loc.Cit.*, h. 24.

Pokok Agraria sebagai peraturan dasar hukum tanah nasional mengatur bahwa hak milik atas tanah adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi social. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) menegaskan bahwa: “Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”

Menurut Ali Achmad Chomzah, bahwa sifat-sifat hak milik itu adalah sebagai berikut, yaitu:¹⁶

1. Turun-temurun, Artinya hak milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum dari seorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli waris;
2. Terkuat, Artinya hak milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara hak hak yang lain atas tanah; dan
3. Terpenuh, Artinya hak milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.

Dalam menggunakan Hak Milik atas tanah harus memerhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu dalam menggunakan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum, dan tanah harus dipelihara dengan baik agar bertambah kesuburan dan mencegah kerusakannya.

1.5.1.2. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa Semua hak atas

¹⁶ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, h. 5.

tanah mempunyai fungsi sosial. Seseorang tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak miliknya (atas tanah) semata hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu dapat merugikan kepentingan masyarakat karena sesuai dengan asas fungsi sosial ini hak milik dapat hapus jika kepentingan umum menghendakinya.

Asas fungsi sosial atas tanah yaitu asas yang menyatakan bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan hak hak orang lain dan kepentingan umum, serta keagamaan. Sehingga tidak diperbolehkan jika tanah digunakan sebagai kepentingan pribadi yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat, fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain:

- a. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip Hukum Tanah Nasional. Dalam Konsep Hukum Tanah Nasional memiliki sifat komunalistik religius, yang mengatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa, bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional;
- b. Tanah yang dihaki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia

seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat; dan

- c. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya.

Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah. Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjamin hak milik pribadi atas tanah tersebut tetapi penggunaannya yang bersifat untuk kepentingan pribadi maupun kelompok tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Sehingga timbul keseimbangan, kemakmuran, keadilan, kesejahteraan bagi masyarakat maupun pribadi yang memiliki tanah. Jadi pemilik tanah tidak akan kehilangan haknya dalam memiliki

tanah akan tetapi dalam pelaksanaan untuk kepentingan umum maka haknya akan berpindah untuk kepentingan umum.

1.5.1.3. Tanah Terlantar

Sebagaimana bunyi ketentuan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar yakni: 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.

Cornelis van Vollenhoven (dalam Dian Aries Mujiburohman) memberikan istilah tanah telantar dengan *de woeste gronden* yang diartikan “tanah-tanah liar” atau tidak diusahakan. *De woeste gronden* lawan katanya adalah *de bouwvelden* yang diartikan sebagai tanah-tanah pertanian yang telah diusahakan oleh seseorang.¹⁷

Boedi Harsono memberikan pandangan tentang tanah telantar lebih megarah pada terjadinya peristiwa hukum karena perbuatan manusia, sehingga hak atas tanah menjadi hapus. Hapusnya hak atas tanah harus dinyatakan dengan surat keputusan oleh pejabat yang berwenang, sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya oleh pemegang hak yang bersangkutan kewajiban tertentu atau dilanggarnya sesuatu larangan.¹⁸

A.P. Parlindungan mengemukakan konsep tanah telantar dengan merujuk pada hukum adat yaitu sesuai dengan karakter tanah terlantar (kondisi fisik) yang telah berubah dalam waktu tertentu maka haknya gugur, tanah kembali pada hak ulayat. Pendapat lain yang dikemukakan oleh Luthfi Ibrahim Nasution adalah tanah terlantar yang oleh subyek hukum yang menguasainya dengan sengaja tidak

¹⁷ Sitti Maryam Patajai, *Nilai Pembuktian Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jurnal Al-Ishlah: Universitas Muslim Indonesia, Vol.21, No.1, 2019, h. 45.

¹⁸ *Ibid*, h. 46.

dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dari tujuan haknya, peruntukannya dan atau kemampuan alamiahnya.¹⁹

Sarjita membedakan tanah terlantar secara fisik dan tanah terlantar secara yuridis. Tanah terlantar secara fisik (didasarkan pada kondisi lapang) yang tidak dimanfaatkan atau dibiarkan dalam keadaan tidak digunakan sesuai keadaan, sifat dan tujuan daripada haknya. Secara yuridis, di samping memenuhi kriteria tanah secara fisik, juga telah diterbitkan surat keputusan penetapan sebagai tanah terlantar.²⁰

Dapat disimpulkan bahwa tanah terlantar adalah tanah yang telah diberikan hak oleh negara kepada subjek hukum, baik berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, maupun Hak Pakai, tetapi tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan tujuan dan sifat pemberian haknya. Konsep ini berakar pada prinsip fungsi sosial tanah sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang menyatakan bahwa setiap hak atas tanah tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi.

Pengaturan lebih lanjut mengenai kriteria, tahapan penertiban, serta akibat hukum penetapan tanah terlantar diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar. Dalam praktiknya, penetapan suatu bidang tanah sebagai tanah terlantar dilakukan melalui proses identifikasi, peringatan tertulis, hingga penetapan oleh pejabat yang berwenang. Apabila tanah tersebut secara sah dinyatakan terlantar, maka hak atas tanah dapat dihapus dan tanah kembali dikuasai oleh negara. Namun demikian, proses ini sering menimbulkan perdebatan

¹⁹ *Ibid*, h. 46.

²⁰ *Ibid*, h. 47.

hukum, khususnya terkait kejelasan parameter “penelantaran” dan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

1.5.2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan dasar hukum yang mengatur dan berhubungan dengan objek penelitian. Landasan yuridis yang dapat digunakan untuk menjelaskan isu yang akan dibahas. Adapun landasan yuridis dalam penelitian ini yakni:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa: Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menjadi dasar hak menguasai negara atas tanah sekaligus legitimasi penertiban tanah terlantar.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 2 mengenai hak menguasai dari Negara. Pasal 6 mengenai semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Pasal 20 mengenai pengertian dan sifat Hak Milik. Pasal 27 mengenai hak Milik hapus apabila tanahnya ditelantarkan. UUPA menjadi dasar utama dalam menilai kedudukan Hak Milik dan konsekuensi hukum atas penelantaran tanah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah di Indonesia mengatur jenis hak atas tanah,

termasuk Hak Milik, serta jangka waktu dan kewajiban pemegang hak.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar mengatur kriteria tanah terlantar, tahapan penertiban, pemberian peringatan, penetapan, serta akibat hukum penguasaan kembali oleh negara.

Dengan demikian, secara yuridis telah tersedia dasar hukum yang cukup untuk mengatur penertiban tanah terlantar. Namun, kepastian hukum sangat bergantung pada konsistensi penerapan norma, kejelasan prosedur administratif, serta jaminan perlindungan hukum bagi pemegang Hak Milik agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang dalam proses penetapan dan penghapusan hak atas tanah.

1.5.3. Landasan Teori

Landasan teori merupakan teori-teori yang digunakan oleh penulis sebagai dasar atau pedoman berpikir dalam penelitian. Adapun landasan teori dalam penelitian ini yakni: a) Teori Kepastian Hukum; b) Teori Perlindungan Hukum; c) Teori Kewenangan; dan d) Teori Hak Milik.

1.5.3.1. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian Hukum adalah teori dalam ilmu hukum yang menekankan bahwa hukum harus jelas, tegas, tidak multitafsir, dan dapat diprediksi penerapannya sehingga memberikan perlindungan bagi masyarakat. Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum selain keadilan dan kemanfaatan.

Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi. Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogisme dengan cara legal formal.

Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:²¹

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan;
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan;
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan; dan
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan,

²¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, h. 19.

bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.²² Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan.

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu, yaitu:²³

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Menurut Jan M. Otto kelima syarat dalam kepastian hukum tersebut menunjukan, bahwa kepastian hukum dapat dicapai, apabila substansi hukum sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat. Jan M. Otto pun menjelaskan aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Jan M. Otto dapat disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya atau realistic legal

²² *Ibid*, h. 20.

²³ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 28.

certainly, artinya kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir di antara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut.

1.5.3.2. Teori Perlindungan Hukum

Awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, aristoteles dan Zeno. Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak dapat dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.²⁴

Hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 53.

anggota-anggota masyarakat dan antara perorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.²⁵

Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti: hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti tindakan, hukum dalam arti system kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, dan hukum dalam arti disiplin hukum. Dari berbagai arti hukum yang telah dikemukakan bahwa hukum tidak semata mata peraturan perundang-undangan tertulis dan aparat penegak hukum seperti yang selama ini dipahami masyarakat umum yang tidak tahu tentang hukum. Tetapi hukum juga meliputi hal-hal yang sebenarnya sudah hidup dalam pergaulan masyarakat.²⁶

Sedangkan perlindungan bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya dilembaga peradilan.²⁷

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut, yaitu:

- a. Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.²⁸

²⁵ *Ibid*, h. 54.

²⁶ Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, h. 25.

²⁷ Satjipro Rahardjo, *Op.Cit.*, h. 55.

²⁸ Satjipro Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, h. 121.

- b. 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.²⁹
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyeraskan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.³⁰

Perlindungan hukum adalah segala upaya yang diberikan oleh hukum untuk menjamin, melindungi, dan mengayomi hak serta kepentingan subjek hukum dari tindakan yang sewenang-wenang, baik oleh sesama warga negara maupun oleh pemerintah. Perlindungan hukum bertujuan menciptakan kepastian hukum, keadilan, dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

1.5.3.3. Teori Kewenangan

Kewenangan secara sederhana dapat diartikan sebagai hak seseorang untuk melakukan tindakan tertentu dengan batasan-batasan yang ditetapkan dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok.³¹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah “wewenang” merujuk pada hak atau

²⁹ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Tesis, S2 Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003, h. 14.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Sarjana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 33.

kekuasaan untuk membuat keputusan, memberikan perintah, dan menyerahkan tanggung jawab kepada orang lain.

Kedudukan penting kewenangan dalam bingkai analisis hukum tata negara dan hukum administrasi negara merupakan fenomena yang tidak bisa diabaikan. Bahkan, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menganggapnya sebagai inti konseptual dalam kedua cabang ilmu tersebut.³²

Kewenangan menjadi fokus utama dalam pemahaman struktural dan operasional negara serta administrasinya. Kajian mendalam terhadap kewenangan menjadi relevan karena secara fundamental terkait dengan prinsip-prinsip dasar dalam organisasi negara (*staats*), hukum tentang struktur dan fungsi organ organ negara (*inrichtingrecht, organisatierecht*), serta hak-hak mendasar individu sebagai warga negara (*grondrechten*). Oleh karena itu, pemahaman mendalam tentang kewenangan menjadi kunci dalam merumuskan kebijakan dan praktek-praktek hukum yang berdampak langsung pada kehidupan sosial dan politik suatu bangsa.

Philipus M. Hadjon. Menurutnya, kewenangan dapat diperoleh melalui tiga sumber utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merujuk pada kewenangan yang bersifat asli dan didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang ada dalam hukum tata negara. Atribusi ini merupakan hak untuk mengambil keputusan yang berasal langsung dari Undang-Undang dalam konteks materiilnya. Dalam konteks ini, kewenangan bukanlah sebuah entitas statis, melainkan merupakan hasil dari proses yang kompleks yang melibatkan interpretasi dan implementasi berbagai aspek hukum tata negara.³³

Perbedaan mendasar antara kewenangan delegasi dan kewenangan mandat adalah bahwa dalam kewenangan delegasi, terjadi transfer atau alih

³² Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2010, h. 6.

³³ *Ibid*, h. 70.

wewenang yang sudah ada, dengan kata lain, pendelegasian kewenangan atribusi kepada pejabat di bawahnya, yang sering kali diikuti dengan pendelegasian tanggung jawab. Di sisi lain, kewenangan mandat melibatkan kesepakatan internal antara penguasa dan pegawai, di mana tidak ada transfer formal dari kewenangan atau tanggung jawab; yang ada hanyalah janji-janji kinerja.³⁴ Pendekatan lain dalam memahami atribusi adalah sebagai proses pembentukan wewenang tertentu dan penyerahannya kepada organ tertentu; organ yang memiliki kewenangan ini berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks pemberian atau pelimpahan wewenang, terdapat sejumlah persyaratan yang harus terpenuhi, yang meliputi diantaranya yaitu:³⁵

1. Delegasi harus bersifat definitif, yang berarti delegans tidak lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan untuk kepentingan pribadi;
2. Delegasi harus didasarkan pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, menunjukkan bahwa pelimpahan wewenang hanya memungkinkan jika ada dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak boleh dilakukan kepada bawahan, menegaskan bahwa dalam konteks struktur hirarki kepegawaian, tidak diperkenankan adanya pelimpahan wewenang kepada bawahan;
4. Terdapat kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, yang mengindikasikan bahwa delegans memiliki kewenangan untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang yang telah dilimpahkan; dan
5. Adanya peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), yang mencerminkan bahwa delegasi memberikan instruksi atau petunjuk tentang penggunaan wewenang yang telah dilimpahkan tersebut.

³⁴ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, h. 27.

³⁵ *Ibid*, h. 71.

1.5.3.4. Teori Hak Milik

Dalam hukum keperdataan, negara dan individu sebagai pendukung hak dan kewajiban (subjek hak) dan hak itu tidak pernah berakhir. Dalam hal ini dikenal 4 (empat) teori hak milik, yaitu:³⁶

- a. Hukum kodrat, menyebutkan hak milik privat adalah hak kodrati yang langsung timbul dan kepribadian manusia, untuk dapat hidup dan melanjutkan keturunannya, manusia perlu menguasai benda-benda yang ada di dunia, termasuk tanah;
- b. *Occoputation Theory* adalah mereka yang pertama menududki tanah yang tidak ada pemiliknya, menjadi pemilik tanah itu dan karena ia punya hak, untuk menurunkan atau mewariskan tanah itu kepada ahli warisannya;
- c. *Contract Theory* adalah sikap masyarakat yang membiarkan pengambilan tanah secara terang-terangan atau diam-diam, sehingga dapat dikatakan telah adalah persetujuan antara mereka, untuk mengatur soal hak atas tanah; dan
- d. *Creation Theory* adalah hak milik privat atas tang diperoleh dari hasil kerja dengan cara membuka dan mengusahakan tanah.

Teori hak milik merupakan teori yang menjelaskan dasar filosofis, yuridis, dan sosial mengenai hubungan antara seseorang dengan suatu benda yang memberikan kewenangan untuk menguasai, menggunakan, menikmati manfaat, dan mempertahankan benda tersebut dari campur tangan pihak lain. Dalam ilmu hukum, hak milik dipandang sebagai hak kebendaan yang paling sempurna karena memberikan kekuasaan penuh kepada pemilik untuk memanfaatkan benda yang dimilikinya sepanjang tidak bertentangan dengan hukum, ketertiban umum, dan kepentingan masyarakat.

³⁶ Anita Dewi Anggraeni Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2013, h. 24.

1.6. Penelitian Terdahulu

Dalam Penelitian ini terdapat beberapa penelitian terdahulu yang memiliki tema yang sama, namun memiliki fokus pembahasan yang berbeda, dan tentu saja penelitian yang sedang ditulis saat ini memiliki fokus pembahasan yang berbeda dari penelitian-penelitian terdahulu dan belum pernah ditulis sebelumnya. Sehingga, terlihat jelas bahwa penelitian yang dilakukan saat ini bukan pengulangan atau duplikasi dari kajian atau penelitian yang telah ada. Hal tersebut dapat ditelaah dari judul maupun isu pembahasan dari penelitian sebelumnya yang disajikan dalam bentuk tabel, sehingga agar lebih memudahkan untuk mengetahui perbedaannya, serta dapat memperlihatkan keaslian dari penelitian saat ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu:

No	Keterangan	Uraian
1	Nama / Jenis Penelitian	Abdillah Malio / Tesis, Program Pascasarjana Universitas Ichsan Gorontalo 2023
	Judul	Kedudukan Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Mewujudkan Kepastian Hukum
	Perbedaan	Hasil penelitian ini bahwa kedudukan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah merupakan alat bukti kepemilikan yang terkuat sepanjang proses penerbitan sesuai prosedur, data fisik dan data yuridis dan fakta di lapangan.
2	Nama / Jenis Penelitian	Medina / Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2024
	Judul	Kepastian Hukum Dalam Penguasaan Tanah Negara Dan Implikasi Pendaftarannya
	Perbedaan	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara tanpa pembuktian hak lama harus dengan itikad baik, jika semua prosedur yang telah ditentukan oleh Peraturan Pemerintah No. 24

		Tahun 1997 dan peraturan pelaksanaannya sudah terpenuhi, maka sudah dianggap pemohon tersebut telah mempunyai itikad baik.
3	Nama / Jenis Penelitian	Diana / Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar 2023
	Judul	Tinjauan Yuridis Tentang Tanah Terlantar Terhadap Hak Milik Atas Tanah
	Perbedaan	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa mengatasi fenomena tanah terlantar ini menjadi tugas besar bagi pemerintah. Berdasarkan alasan tersebut dibentuklah Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar dan turut melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.
4	Nama / Jenis Penelitian	Putu Sinta Dewi / Skripsi, Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha, Singaraja 2025
	Judul	Mekanisme Penetapan Hak Atas Tanah Terlantar Di Indonesia Menurut Perspektif Tujuan Hukum
	Perbedaan	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tujuan adanya pengaturan tanah terlantar guna menjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah agar terselenggara perlindungan hukum bagi masyarakat.

Penelitian ini memiliki persamaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya dalam hal objek kajian, yaitu sama-sama membahas pengaturan hukum mengenai tanah terlantar dan implikasinya terhadap hak atas tanah dalam sistem hukum agraria nasional. Kesamaan tersebut terletak pada penggunaan pendekatan hukum normatif dengan menitikberatkan pada analisis ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Selain itu, penelitian ini juga memiliki kesamaan dalam penggunaan konsep fungsi sosial tanah dan prinsip kepastian hukum sebagai dasar analisis terhadap kewenangan negara dalam menertibkan tanah yang ditelantarkan.

Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya karena secara khusus memfokuskan kajian pada aspek kepastian hukum Hak Milik setelah ditetapkannya tanah sebagai tanah terlantar, bukan sekadar pada prosedur penertiban atau kewenangan negara semata. Penelitian ini menitikberatkan terkait kejelasan parameter penelantaran, mekanisme penghapusan Hak Milik, serta jaminan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Dengan demikian, penelitian ini lebih menekankan pada pengujian konsistensi norma dan implikasinya terhadap prinsip kepastian hukum dalam sistem hukum agraria nasional.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan cara yang digunakan untuk mendapatkan data serta memperoleh jawaban yang akurat atas rumusan masalah diatas dengan mencari dan mengelola data dalam suatu penelitian.

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum. “Penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti”.³⁷

Hasil dari penelitian ini memberikan diskripsi mengenai rumusan masalah yang diajukan, penelitian normatif hanya meneliti norma hukum, tanpa melihat praktik hukum di lapangan (*law in action*) mengenai

³⁷ Suyanto, *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif Empiris dan Gabungan*, Cetakan Pertama, Unigres Press, Gresik, 2022, h. 88.

penelitian terkait kepastian hukum hak milik atas tanah sebagai objek tanah terlantar.

1.7.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan merupakan salah satu tahapan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dalam berbagai aspek untuk mencari jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Adapaun dalam penelitian ini penulis menggunakan tiga metode pendekatan antara lain pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).

a. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum. Pendekatan konseptual dilakukan guna dijadikan sebagai acuan untuk membangun argumentasi hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini yakni mengenai kepastian hukum hak milik atas tanah sebagai objek tanah terlantar.

b. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*).

Pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus

sekaligus tema sentral suatu penelitian. Dilakukan dengan cara menelaah dan mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk mendapatkan ketentuan-ketentuan hukum guna untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang lainnya. Adapun pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini yakni Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah di Indonesia.

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*).

Pendekatan historis merupakan metode analisis yang menelusuri perkembangan suatu norma, lembaga, atau konsep hukum dari waktu ke waktu untuk memahami konteks kemunculannya serta alasan dibalik pembentukannya. Melalui pendekatan ini, peneliti menelaah sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan, dinamika hukum, serta kebutuhan masyarakat yang melatarbelakangi lahirnya sebuah ketentuan hukum tertentu. Pendekatan historis dalam

penelitian ini digunakan untuk menelusuri perkembangan pengaturan mengenai tanah terlantar di Indonesia.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Bahan hukum yang dikumpulkan dalam penulisan untuk menjawab isu hukum penulisan ini yaitu: bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Norma dan Kaidah Dasar, Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-Undangan. Bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar; dan
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah di Indonesia.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti : buku-buku hukum, hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum. Dalam penelitian ini

penulis menggunakan buku, makalah, hasil penelitian dalam bidang hukum, internet yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti : Ensiklopedia hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, internet, hal ini dilakukan untuk mendukung dan menunjang penelitian penulis.

1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan-bahan hukum primer, skunder, serta bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklarifikasi dengan menyesuaikan masalah yang dibahas. Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtiar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), maupun kartu ulasan (berupa analisis dan catatan khusus penulis).

Dalam penelitian hukum normatif yuridis, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum priemer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan; dan
- 2) Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan media daring.

1.7.5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini berdasarkan data yang ada dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka tetapi juga memahami kebenaran tersebut menurut aturan perundang-undangan. Dengan memberikan gambaran permasalahan tentang kepastian hukum hak milik atas tanah sebagai objek tanah terlantar dianalisis berdasarkan aturan hukum yang berlaku di Indonesia dan fakta di lapangan untuk kemudian diperoleh kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diajukan.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah dalam melakukan pembahasan, penganalisaan, dan penjabaran isi dari penelitian ini, maka dalam penulisan skripsi ini penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I menerangkan pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, kajian pustaka yang terdiri dari landasan teori

dan penjelasan konsep, metode penelitian terdiri atas jenis penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan dan pengolahan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan diakhiri dengan pertanggung jawaban sistematika.

Bab II membahas Pengaturan hukum hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar. Dengan sub bab diantaranya: Sistem publikasi pendaftaran tanah; Hak Milik atas tanah dan dasar hukumnya; Hak Milik atas tanah apabila tidak dimanfaatkan sesuai dengan fungsi sosial tanah; Kriteria dan objek tanah terlantar dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar; dan Pengaturan hukum mengenai hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Bab III membahas Kepastian hukum pemegang hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar. Dengan sub bab diantaranya: Tanah terlantar di Indonesia; Objek penertiban tanah terlantar; Akibat hukum tanah yang diterlantarkan; Mekanisme penertiban tanah terlantar terhadap hak milik atas tanah; dan Kepastian hukum pemegang hak milik atas tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar.

Bab IV Sebagai penutup berisikan beberapa kesimpulan dan juga saran dalam sebuah penelitian.