

---

## KEPASTIAN HUKUM TERHADAP PENCABUTAN HAK ATAS KEPEMILIKAN TANAH TERLANTAR BERDASARKAN UNDANG - UNDANG POKOK AGRARIA

Oleh

Prisma Bella Bangkit Perkasa<sup>1</sup>, Furcony Putri Syakura<sup>2</sup>, Yudha Cahya Kumala<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Program Pascasarjana Magister Kenotariatan, Universitas Jayabaya Jakarta

E-mail: <sup>1</sup> [prismakasa354@gmail.com](mailto:prismakasa354@gmail.com), <sup>2</sup> [furconydoktor2018@gmail.com](mailto:furconydoktor2018@gmail.com),

<sup>3</sup> [yudha.ck@gmail.com](mailto:yudha.ck@gmail.com),

---

### Article History:

Received: 16-05-2025

Revised: 22-05-2025

Accepted: 19-06-2025

### Keywords:

Legal Certainty,  
Abandoned Land,  
Right Ownership

**Abstract** : Land has a very strategic function, both as a natural resource and as a space for development, the state has also given land rights or Management Rights to Right Holders to be cultivated, used, and utilized and maintained properly, but in this vast country of Indonesia, there are still a lot of abandoned land and unclear utilization. These abandoned lands tend to be used only as objects of speculation. Jan Michle Otto's Legal Certainty Theory and Boedi Harsono's Abandoned Land are the theoretical frameworks used in this research. This research uses normative juridical research methodology, which is a secondary data search from legal literature collected from primary, secondary, and tertiary sources. The research methods used are statutory, case, analytical, and conceptual research methods. The procedure for collecting legal sources includes cataloging and naming positive legal regulations, books, journals, and other sources of legal information. The construction of analogies, legal refinement, and systematic and grammatical legal interpretation are tools used in the process of analyzing legal materials. The result of the research is that the legal effect of land designated as abandoned land is that its ownership will be erased, but if the decision is considered detrimental to one of the parties, then the legal remedy that can be taken is to file a lawsuit at the State Administrative Court. Legal certainty over abandoned land has been regulated in Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations, strengthened by Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 20 of 2021 concerning the Control of Abandoned Areas and Land. The written rules for legal certainty on abandoned land have been clearly detailed in various applicable regulations, but in carrying out the contents of these rules the National Land Agency is considered not optimal in making decisions, considering that there are still many errors in inventorying, identification and there are even mistakes in determining an abandoned land.

---

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dipergunakan dan dimanfaatkan menurut hak serta kewajiban yang berimbang, antara lain untuk memenuhi baik bagi pribadi maupun kebutuhan masyarakat, realisasi pemenuhan kebutuhan akan tanah itu menurut hukum ditata dalam rangka hubungan yang serasi dan seimbang antara hak dan kewajiban.<sup>1</sup> Di sisi lain tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat secara adil dan merata.

Konstitusi telah memberikan pengaturan yang jelas mengenai pertanahan di Indonesia. Ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa kekuasaan yang diberikan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ada pada negara, dan untuk itu negara wajib mengatur kepemilikan dan memimpin penggunaannya. Tujuannya adalah agar semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa Indonesia dipergunakan untuk sebesar - besarnya kemakmuran rakyat.

Tanah memiliki fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan, negara juga telah memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik, namun di negara Indonesia yang begitu luas ini, masih terdapat banyak sekali tanah telantar dan tidak jelas pemanfaatannya. Tanah - tanah telantar tersebut cenderung hanya dimanfaatkan sebagai objek spekulasi.

Oleh karena itu, pemegang Hak dilarang menelantarkan tanahnya, dan jika Pemegang Hak menelantarkan tanahnya maka berdasarkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 27 huruf (a) angka (3) telah mengatur akibat hukumnya yaitu hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan dan pemutusan hubungan hukum serta ditegaskan bahwa tanah tersebut kembali akan dikuasai oleh Negara.

Kasus pertama nomor: 532 K/TUN/2014, Penggugat adalah PT. PP London Sumatra Indonesia, Tbk. Yang menguasai atas bidang - bidang tanah seluas 2.566 Ha yang terletak Desa Cempaka Sakti, Bunga Mas, Sukoharjo, Sukamakmur, dan Puworejo, Kecamatan Kikim Timur dan Lahat, Kabupaten Lahat, Provinsi Sumatera Selatan, hingga gugatan ini didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara, Tanah Para Penggugat dinyatakan terlantar berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN RI Nomor 62/PTT-HGU/BPN RI/2013 Tentang Penetapan Tanah Terlantar yang berasal dari HGU 14/Lahat Atas Nama PT PP London Sumatra Indonesia, Tbk. Sekaligus menetapkan hapusnya hak milik atas tanah tersebut.

Kasus kedua nomor: 263 K/TUN/2013, penggugat adalah PT Seko Fajar Plantation, dalam hal ini permasalahan objek sengketa berupa Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5/PTT-HGU/BPN RI/2012 tanggal 18 Januari 2012 tentang Penetapan Tanah Terlantar berupa HGU nomor 1 atas nama PT Seko Fajar Plantation yang menguasai tanah seluas 12.676 Ha, yang terletak di Provinsi Sulawesi Selatan & surat Nomor 6/PTT-HGU/BPN RI/2012 tanggal 18 Januari 2012 tentang penetapan tanah terlantar yang terletak di Desa Padang Baula, Padang Raya, Taloto, Lodang, Kecamatan Seko Kabupaten Luwu Utara Provinsi, Sulawesi Selatan.

Kasus ketiga nomor 1/P/FP/2019/PTUN.BJM, dalam hal ini penggugat adalah PT.

---

<sup>1</sup> Hendi Sastra Putra, Peranan Pemerintah Kabupaten Bengkulu Utara Dalam Penertiban Tanah Terlantar Hak Guna Usaha, Zara Abadi, Bengkulu, 2019, hlm 4.

Windu Utama yang menguasai tanah seluas 494.982 M<sup>2</sup> yang terletak di desa Pagatan Besar, Kecamatan Takisung, Kabupaten Tanah Laut, Provinsi Kalimantan Selatan. Penggugat telah di berikan kepemilikan HGU Nomor 03 tahun 1988 atas nama PT Windu Utama. Hasil penelusuran oleh BPN ditemui kondisi saat itu 35.80 Ha adalah alang-alang, 9.60 Ha adalah semak-semak, 3.50 Ha adalah Hutan Galam dan 0.50 Ha adalah *Eks-Implacement*. Dengan demikian maka tanah tersebut dinyatakan 100 % terlantar.

Beberapa kasus yang telah dikemukakan menjadi bukti bahwa tanah terlantar masih banyak dijumpai, pemegang hak tidak memanfaatkan tanah tersebut dengan sebaik - baiknya sebagaimana sesuai dengan amanat Undang -Undang Pokok Agraria.

## LANDASAN TEORI

### a. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian yang dimaksud dalam teori ini adalah tentang kepastian hukum, yang artinya adalah setiap perbuatan hukum yang dilakukan seharusnya menjamin sebuah kepastian hukum. Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Namun, Otto ingin memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh.<sup>2</sup> Untuk itu ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
2. Instansi-instansi penguasa(pemerintahan) 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 berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;
5. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Aspek hukum Material sangat erat hubungannya dengan asas kepercayaan, dimana asas kepastian hukum menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat.<sup>3</sup> Sementara yang bersifat formal, diartikan bahwa keputusan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada keputusan-keputusan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Terkait dengan asas kepastian hukum apabila ditinjau dari aspek hukum formal, yaitu memberikan konsekuensi bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang berkaitan dengan penerbitan keputusan oleh badan pemerintah harus dirumuskan secara jelas.

### b. Teori Tanah Terlantar

Menurut Boedi Harsono, memandang hak tanah terlantar lebih mengarah pada terjadinya peristiwa hukum karena perbuatan manusia, sehingga hak atas tanah menjadi hapus.

Tanah terlantar menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2021 menyebutkan definisi bahwa tanah terlantar adalah tanah hak, tanah

<sup>2</sup> Jan Michiel Otto Terjemahan Tristam Moeliono Dalam Shidarta, Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir, Pt Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm 85.

<sup>3</sup> S.F Marbun Dan Moh. Mahfud Md, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 60.

hak pengelolaan, dan tanah hak yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara.

Dari pengertian tanah terlantar pada Pasal 1 ayat (2) di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa tanah terlantar terjadi apabila pemegang hak atas tanah atau yang menguasai hak atau tanah atau pemegang hak pengelolaan dalam hal ini tidak melakukan aktivitas terhadap tanah tersebut.<sup>4</sup>

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif, yaitu pencarian data sekunder dari pustaka hukum yang dihimpun dari sumber primer, sekunder, dan tersier. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian perundang-undangan, kasus, analitis, dan konseptual. Prosedur pengumpulan sumber hukum meliputi pengkatalogan dan penamaan peraturan hukum positif, buku, jurnal, dan sumber informasi hukum lainnya. Pembangunan analogi, penyempurnaan hukum, dan interpretasi hukum yang sistematis dan gramatikal adalah alat yang digunakan dalam proses analisis bahan hukum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Analisis Implikasi Hukum Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Terlantar.

Implikasi hukum atas tanah yang ditelantarkan mencerminkan konsekuensi yuridis terhadap status kepemilikan dan penguasaan tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya. Dalam konsep hukum, akibat hukum ini termasuk dalam perubahan atau penghapusan status hukum terhadap objek atau subjek hukum, serta sanksi administratif yang dapat dikenakan. Sebagaimana dijelaskan oleh Marwan Mas, akibat hukum adalah efek dari suatu peristiwa hukum yang mengakibatkan lahir, berubah, atau hapusnya suatu hubungan hukum. Jazim Hamidi turut menyatakan bahwa dampak hukum dapat terjadi secara eksplisit dan memaksa terhadap subjek hukum yang melanggar norma hukum yang berlaku.<sup>5</sup>

Dalam konteks pertanahan nasional, penelantaran tanah berdampak pada terganggunya fungsi sosial tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, negara memiliki legitimasi melalui kebijakan penertiban tanah terlantar. Kebijakan ini dituangkan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Aturan ini mempertegas peran negara dalam memastikan tanah yang diberikan haknya oleh negara tetap digunakan untuk kepentingan umum dan pembangunan.<sup>6</sup>

Konsep negara hukum yang diusung dalam UUD 1945 menegaskan bahwa pemerintah wajib menjamin kepastian hukum dan kesejahteraan masyarakat. Dalam ranah hukum administrasi, penetapan status tanah terlantar merupakan bentuk *beschikking* atau keputusan administratif sepihak oleh pejabat negara, dalam hal ini Kepala BPN. Penetapan tersebut dituangkan dalam surat keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final, serta

<sup>4</sup> Hendi Sastra Putra, Op. Cit. Hlm 40.

<sup>5</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta 2003, hlm.110

<sup>6</sup> Peraturan Menteri ATR/BPN No 20 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

memiliki akibat hukum bagi pemegang hak atas tanah yang ditetapkan.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009, mendefinisikan keputusan tata usaha negara sebagai penetapan tertulis yang dikeluarkan pejabat tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>8</sup> Dalam pengertian ini, keputusan tentang penetapan tanah terlantar memiliki kekuatan hukum konkret yang dapat diuji melalui pengadilan administrasi.

Dalam praktiknya, penetapan status tanah sebagai terlantar seringkali menimbulkan sengketa, terutama jika terdapat dugaan kekeliruan administratif atau tindakan sepihak dari pejabat. Di sisi lain, negara memiliki tugas konstitusional untuk menegakkan asas legalitas, di mana setiap tindakan pemerintahan harus dilandaskan pada hukum positif dan tidak dilakukan secara arbitrer. Prinsip ini sejalan dengan asas *Lex dura sed tamen scripta*, bahwa hukum, meskipun keras, harus tetap ditegakkan.<sup>9</sup>

Salah satu kasus konkret yang menjadi acuan adalah Putusan Nomor 1/P/FP/2019/PTUN.BJM, di mana PT Windu Utama sebagai pemegang HGU atas lahan seluas 494.982 m<sup>2</sup> di Kalimantan Selatan tidak memanfaatkan tanahnya, sehingga ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh BPN. Penetapan ini dilakukan berdasarkan hasil identifikasi lapangan yang menyatakan bahwa seluruh bidang tanah tersebut ditumbuhi alang-alang dan semak belukar. Gugatan yang diajukan tidak mempersoalkan penetapan tanah terlantar, melainkan permohonan pengembalian hak yang telah dicabut.<sup>10</sup>

Penetapan tanah terlantar memiliki konsekuensi hukum berupa hapusnya hak atas tanah dan kembalinya penguasaan tanah tersebut kepada negara. Tanah tersebut kemudian dapat dialokasikan kembali untuk program reforma agraria, cadangan tanah negara, atau menjadi aset bank tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 15 dan Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021.<sup>11</sup>

Dalam pengaturan lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 memperinci bahwa tanah dapat dinyatakan sebagai terlantar apabila tidak digunakan selama dua tahun berturut-turut sejak hak diberikan. Hal ini mencakup hak milik, HGB, HGU, hak pakai, hak pengelolaan, dan tanah dengan DPAT. Penetapan tanah sebagai terlantar menyebabkan hak atas tanah hapus demi hukum dan hubungan hukum pemegang hak dengan tanah tersebut terputus.<sup>12</sup>

Kondisi demikian memberikan legitimasi bagi negara untuk menetapkan peruntukan baru atas tanah tersebut sesuai dengan program strategis nasional, termasuk reforma agraria. Namun demikian, pembatalan hak atas tanah harus melalui proses hukum yang transparan dan akuntabel agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum di kemudian hari. Sayangnya, belum terdapat indikator objektif yang definitif untuk menentukan suatu tanah sebagai terlantar, sehingga menimbulkan ruang subjektivitas dalam implementasinya.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta 2011, hlm. 132

<sup>8</sup> Undang-Undang No 5 Tahun 1986 jo UU No 9 Tahun 2004 jo UU No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>9</sup> M Hardjon, *Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 2008, hlm. 78

<sup>10</sup> Putusan PTUN Banjarmasin No 1/P/FP/2019/PTUN.BJM.

<sup>11</sup> Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2021 Pasal 15 dan Pasal 33.

<sup>12</sup> *Ibid*, Pasal 7

<sup>13</sup> *Ibid*, Penjelasan Umum.

Dalam aspek perlindungan hukum, penting bagi negara untuk tidak hanya memperhatikan aspek administratif, tetapi juga memperhitungkan kerugian yang dialami oleh pemilik tanah akibat pencabutan hak. Ketentuan ganti rugi atas biaya yang telah dikeluarkan oleh pemilik untuk memperoleh hak dan membangun prasarana diatur dan ditetapkan oleh Menteri berdasarkan bukti tertulis yang sah.

Landasan hukum penertiban tanah terlantar juga berasal dari Pasal 27, 34, dan 40 Undang-Undang Pokok Agraria. Ketiga pasal ini masing-masing mengatur hapusnya hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan karena ditelantarkan. Selain itu, Pasal 15 UUPA menekankan kewajiban setiap subjek hukum untuk memelihara tanah yang dikuasainya.<sup>14</sup>

Untuk menjamin konsistensi kebijakan, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 turut memberikan dasar hukum terkait hak pengelolaan dan hak atas tanah. Dalam pasal 14 dan pasal 15 disebutkan bahwa hak dapat dihapus karena cacat administrasi atau keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Penghapusan tersebut mengakibatkan tanah kembali menjadi tanah negara yang dapat digunakan untuk penataan ulang.<sup>15</sup>

Sebagai bagian dari omnibus law, PP No. 18 Tahun 2021 merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Regulasi ini bertujuan menyederhanakan birokrasi serta mempercepat proses pendaftaran dan penggunaan tanah termasuk melalui sistem elektronik. Peraturan ini juga memberikan ruang terhadap pengelolaan ruang atas dan ruang bawah tanah sebagai bagian dari hak atas tanah yang lebih kompleks.<sup>16</sup>

Penegakan hukum terhadap tanah terlantar harus tetap berpegang pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kecermatan dan keseimbangan. Pemerintah wajib melakukan identifikasi menyeluruh terhadap status fisik tanah dan subjek hukumnya sebelum menetapkan status tanah sebagai terlantar. Ini penting agar keputusan administratif tidak bertentangan dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum.<sup>17</sup>

Sementara itu, Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menegaskan pentingnya inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) sebagai basis data kebijakan reforma agraria. Hal ini menjadi langkah strategis dalam menata ulang struktur kepemilikan tanah yang berkeadilan.<sup>18</sup>

Penelantaran tanah juga dapat mengakibatkan munculnya konflik horizontal dan vertikal. Pada aspek horizontal, masyarakat yang tidak memiliki akses tanah akan berhadapan dengan pemilik tanah yang menelantarkan. Sedangkan pada aspek vertikal, terjadi ketegangan antara warga dengan negara apabila proses pencabutan hak dilakukan secara sepihak tanpa prosedur yang transparan.<sup>19</sup>

Regulasi mengenai permohonan hak atas tanah, termasuk pengajuan hak milik atas tanah bekas terlantar, telah diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021. Pemohon wajib melampirkan dokumen sah, dan permohonan dapat diajukan secara elektronik.

---

<sup>14</sup> Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 15, 27, 34, 40.

<sup>15</sup> Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Pasal 14 dan 15

<sup>16</sup> *Ibid*, Penjelasan Umum.

<sup>17</sup> Tãm Tãm et al, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Revka Petra Media, Surabaya 2016, hlm. 60.

<sup>18</sup> Keputusan Presiden No 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

<sup>19</sup> *Ibid*

Ketentuan ini menjadi dasar administrasi yang penting dalam proses peralihan hak atas tanah dari negara kepada individu atau badan hukum.<sup>20</sup>

Dalam kerangka hukum perdata, hak atas tanah merupakan hak kebendaan yang memberikan kewenangan penuh kepada pemilik untuk menggunakan, menikmati, dan memanfaatkan objek hak. Oleh karena itu, penghapusan hak atas tanah karena penelantaran tidak hanya berdampak pada hak administratif, tetapi juga berdampak pada hak keperdataan pemilik tanah tersebut.<sup>21</sup>

Keseluruhan pengaturan penertiban tanah terlantar merujuk pada prinsip reforma agraria sebagai landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Pasal 1 PP No. 24 Tahun 1961 dan Pasal 15 PP No. 20 Tahun 2021 menunjukkan konsistensi pemerintah dalam menyasar tanah kelebihan batas maksimum, tanah absentee, dan tanah bekas swapraja untuk didistribusikan ulang.<sup>22</sup>

Dengan demikian, peraturan yang mengatur penelantaran tanah tidak hanya menjadi instrumen administratif, tetapi juga mencerminkan upaya negara dalam mewujudkan keadilan agraria. Namun, untuk menjamin keberhasilannya, pemerintah harus membentuk mekanisme pengawasan dan pengaduan yang efektif agar penerapan hukum atas tanah terlantar dapat dilaksanakan secara adil dan akuntabel.<sup>23</sup>

### **Analisis Kepastian Hukum Atas Tanah Yang Ditelantarkan Menurut Undang - Undang Pokok Agraria.**

Hukum agraria di Indonesia tidak hanya bersifat tertulis dalam bentuk undang-undang dan peraturan pemerintah, tetapi juga mencakup hukum adat yang berlaku di masyarakat. Sebagaimana diuraikan oleh Sudikno Mertokusumo dan Bachsan Mustofa, hukum agraria memuat keseluruhan norma hukum, baik yang bersumber dari negara maupun dari masyarakat, yang mengatur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Dalam kerangka ini, keberadaan peraturan tentang pencabutan hak atas tanah terlantar menjadi bagian dari upaya negara untuk mengatur ulang distribusi dan penggunaan tanah demi kepentingan umum.

Kepastian hukum atas tanah terlantar pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari upaya penegakan hukum, karena setiap tindakan administratif seperti pencabutan hak merupakan peristiwa hukum yang berdampak pada status keperdataan seseorang. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penegakan hukum melibatkan harmonisasi nilai-nilai yang terdapat dalam norma hukum ke dalam perilaku nyata dalam masyarakat. Dengan demikian, keputusan pejabat publik yang menyatakan suatu tanah sebagai terlantar harus memiliki dasar yuridis yang kuat dan dapat diuji secara hukum jika dianggap menyimpang dari prosedur yang ditentukan.

Menurut teori kepastian hukum dari Jan Michiel Otto, kepastian hukum tidak hanya berarti keberadaan norma hukum tertulis, tetapi juga pelaksanaan norma tersebut secara konsisten dan dapat diprediksi. Otto menyebut hal ini sebagai "kepastian hukum yang nyata" (*realistic legal certainty*), yang menghendaki adanya keharmonisan antara hukum, negara, dan rakyat. Kepastian hukum akan kehilangan makna apabila tidak disertai dengan

<sup>20</sup> Peraturan Menteri ATR/BPN No 18 Tahun 2021 Tentang Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah

<sup>21</sup> *Ibid*, Pasal 2

<sup>22</sup> Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.

<sup>23</sup> UUPA dan seluruh regulasi turunannya yang disebutkan di atas.

perlindungan hukum terhadap pemilik hak, terutama dalam konteks penetapan tanah terlantar yang berpotensi merugikan pihak tertentu secara administratif maupun ekonomis.

Dalam praktiknya, penetapan tanah terlantar dapat menimbulkan permasalahan apabila dilakukan tanpa kehati-hatian. Penulis mencatat bahwa seringkali terjadi kekeliruan dalam pelaksanaan identifikasi dan penelitian oleh pejabat pertanahan, yang mengakibatkan munculnya sengketa. Untuk itu, perlindungan hukum terhadap pemilik tanah menjadi penting. Teori perlindungan hukum sebagaimana dijelaskan Fitzgerald menyatakan bahwa hukum bertujuan untuk menyeimbangkan kepentingan masyarakat dengan membatasi tindakan yang dapat merugikan orang lain atau penguasa demi menjaga harmoni sosial.

Setiap orang atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah dan telah mengantongi sertifikat tanah memiliki hak untuk melakukan perbuatan hukum terhadap objek tersebut. Oleh karena itu, apabila tanah mereka ditetapkan sebagai tanah terlantar, mereka berhak mengajukan keberatan melalui mekanisme hukum yang tersedia, termasuk pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penetapan tanah sebagai terlantar dapat dibatalkan apabila terbukti cacat hukum atau cacat administratif. Putusan pengadilan yang menyatakan batal terhadap surat keputusan pencabutan hak atas tanah dapat mengembalikan status kepemilikan kepada pihak semula. Dalam konteks ini, hakim tidak hanya berperan sebagai penegak hukum, tetapi juga sebagai pencipta hukum (*judge-made law*) yang putusannya bersifat mengikat dan menjadi preseden.

Putusan hakim memiliki kekuatan hukum yang mengikat para pihak dan tidak dapat diabaikan, meskipun dalam praktiknya putusan tersebut dapat dinyatakan tidak benar secara materiel. Dalam hukum Indonesia, hal ini dikenal dengan asas *res judicata pro veritate habetur*, bahwa putusan hakim harus dianggap benar hingga dibatalkan oleh putusan yang lebih tinggi.

Salah satu permasalahan pokok dalam banyaknya tanah terlantar adalah lemahnya regulasi dan ketiadaan standar objektif dalam menentukan tanah terlantar. Dalam banyak kasus, evaluasi dilakukan secara subjektif, hanya berdasarkan keberadaan fisik dan tidak memperhatikan kondisi aktual atau niat pemilik tanah. Hal ini membuka peluang bagi timbulnya sengketa yang merugikan pihak yang seharusnya dilindungi secara hukum.

Hak atas tanah seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP) merupakan hak kebendaan yang memberikan kekuasaan penuh kepada pemegang hak. Namun demikian, hak tersebut tidak bersifat absolut, melainkan terikat oleh kewajiban untuk memanfaatkan tanah sesuai peruntukannya. Jika tanah ditelantarkan, maka hak tersebut dapat dihapus oleh negara.

Penghapusan hak atas tanah karena penelantaran secara yuridis telah diatur dalam Pasal 27, 34, dan 40 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal-pasal tersebut secara eksplisit menyebutkan bahwa hak atas tanah hapus apabila tanah ditelantarkan, selain karena jangka waktu berakhir atau pelepasan secara sukarela. Ketentuan ini memberikan dasar hukum yang kuat bagi negara untuk mengambil kembali tanah yang tidak dimanfaatkan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pencabutan hak atas tanah karena penelantaran dijabarkan dalam Pasal 180 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam pasal tersebut, disebutkan bahwa hak, izin, atau konsesi atas tanah yang tidak diusahakan dalam waktu dua tahun sejak diberikan, dapat dicabut dan dikembalikan kepada

negara. Selanjutnya, tanah tersebut dapat dijadikan aset Bank Tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar merupakan turunan langsung dari ketentuan dalam UUPA dan UU Cipta Kerja. Peraturan ini memuat prosedur teknis penetapan tanah terlantar dan mengatur mekanisme peringatan, verifikasi lapangan, penetapan, dan penghapusan hak atas tanah. Implementasi peraturan ini harus dilakukan secara hati-hati agar tidak melanggar asas kecermatan dan kepastian hukum.

Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 memberikan rincian tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Salah satu poin penting dari regulasi ini adalah pemberian peringatan tertulis kepada pemilik tanah yang terindikasi melakukan penelantaran. Ini merupakan bentuk perlindungan hukum preventif agar pemilik tanah memiliki kesempatan untuk mempergunakan tanahnya sebelum haknya dicabut.

Dalam praktiknya, pemerintah seringkali kalah dalam sengketa penetapan tanah terlantar. Dari tiga kasus yang dianalisis, dua dimenangkan oleh pemilik tanah dan satu oleh ATR/BPN. Kekalahan tersebut umumnya disebabkan oleh kekeliruan dalam berita acara identifikasi, ketiadaan bukti pendukung yang valid, atau karena pemilik tidak dilibatkan dalam proses.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 532 K/TUN/2014 merupakan contoh konkret di mana pemilik tanah, PT PP London Sumatera Indonesia Tbk, berhasil membatalkan Surat Keputusan Kepala BPN yang menetapkan HGU-nya sebagai tanah terlantar. Pengadilan menilai bahwa prosedur yang dilakukan tidak sesuai dengan peraturan dan terdapat kesalahan identitas pemilik tanah dalam surat keputusan tersebut.

Putusan Mahkamah Agung lainnya, yakni Nomor 263 K/TUN/2013, juga mengabulkan permohonan pemilik tanah dan membatalkan keputusan Kepala BPN. Pengadilan menilai bahwa penetapan tanah terlantar tersebut cacat hukum karena tidak sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) huruf f Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010, yang mensyaratkan analisis menyeluruh atas penyebab terjadinya tanah terlantar.

Putusan-putusan tersebut menegaskan bahwa tindakan administratif negara dalam menetapkan tanah sebagai terlantar harus berlandaskan prinsip kehati-hatian dan dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Kegagalan dalam mengikuti prosedur tersebut akan menimbulkan akibat hukum berupa batalnya keputusan dan kembalinya hak kepada pemilik semula.

Penetapan tanah terlantar juga harus dilihat sebagai bagian dari reforma agraria yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial. UUPA memberikan dasar hukum bagi negara untuk melakukan redistribusi tanah yang tidak digunakan secara optimal kepada masyarakat yang lebih membutuhkan. Dalam konteks ini, penertiban tanah terlantar harus dilaksanakan secara adil dan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Oleh karena itu, bentuk kepastian hukum terhadap pemilik hak atas tanah harus diwujudkan melalui regulasi yang jelas dan implementasi yang transparan. Mekanisme hukum yang tersedia seperti keberatan administratif dan gugatan di PTUN menjadi sarana perlindungan hukum apabila pemilik hak merasa dirugikan oleh tindakan pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa hukum agraria Indonesia, meskipun telah memiliki kerangka normatif yang lengkap, masih memerlukan penyempurnaan dalam tataran pelaksanaan.

### **Pengakuan/Acknowledgements**

Terima kasih yang tiada terbilang untuk dosen pembimbing, semua dosen pemangku mata kuliah dan para staf Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Jayabaya serta semua pihak yang telah membantu penyusunan jurnal Kenotariatan ini.

### **KESIMPULAN**

1. Implikasi hukum terhadap tanah yang ditetapkan sebagai objek tanah terlantar, maka status kepemilikannya akan kembali kepada negara, namun apabila keputusan tersebut dinilai dapat merugikan pemegang hak, upaya hukum yang dapat ditempuh ialah mengajukan gugatan pada pengadilan Tata Usaha Negara. Objek gugatan berupa surat keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, hasil putusan majelis hakim dapat bersifat tetap ataupun berubah berdasarkan evaluasi dan pertimbangan hukum, jika gugatan terhadap pembatalan Surat Keputusan ditolak, maka statusnya tetap tanah terlantar, namun jika dikabulkan, status tanah tersebut akan kembali pada pemegang hak yang telah menguasai tanah tersebut.
2. Kepastian hukum terhadap tanah terlantar telah diatur dalam peraturan yang lebih tinggi, yaitu pada UUD 1945 Pasal 33 Ayat (3) yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat, dan diperkuat oleh Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, pada peraturan tersebut jelas bahwa kepemilikan hak atas tanah yang tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifatnya, tidak dipergunakan sesuai dengan tujuan pada pemberian haknya, bahkan tanah yang dengan sengaja ditelantarkan maka akan hapus hak kepemilikannya, mekanisme atau tata cara atas penetapan tanah terlantar telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penertiban Dan Pendayagunaan Kawasan Dan Tanah Telantar.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- [1] Anastasia Chanda, Analisa Hukum Pada Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Tanah Terlantar (Wilayah Gili Trawangan, Nusa Tenggara Barat), Tesis, Universitas Indonesia, 2013.
- [2] Biromo Nayarko, Penertiban Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Ditinjau Dari Perspektif Hukum Tanah Nasional Dan Penataan Ruang, Tesis, Universitas Indonesia, 2009.
- [3] Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang - Undang Pokok Agraria, Djambatan Boedi, Jakarta, 1999.
- [4] Buku Pedoman Pembuatan Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Jayabaya, Tahun 2022.
- [5] Chandra Nico Pardede, Ketentuan Pelaksanaan Penertiban Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Studi Putusan Kasasi Tata Usaha Negara Nomor 21/G/2013/Ptun.Jkt), Tesis, Universitas Indonesia, 2018.

- [6] H. M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2015.
- [7] Hamidi Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, Dan Implementasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam System Ketatanegaraan R.I.*, Citra Medika, Yogyakarta, 2006.
- [8] Handoko Probo Setiawan, *Alih Fungsi (konversi) Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Kasus di Kelurahan Simpang Pair Kecamatan Palaran Kota Samarinda*, eJournal Sosiatri-Sosiologi, [ejournal.sos.fisip-unmul.ac.id](http://ejournal.sos.fisip-unmul.ac.id), 2016. Diakses tanggal 14/12/2024, pukul. 14.44.
- [9] Hendi Sastra Putra, *Peranan Pemerintah Kabupaten Bengkulu Utara Dalam Penertiban Tanah Terlantar Hak Guna Usaha*, Zara Abadi, Bengkulu, 2019.
- [10] Isdian Anggraeny & Isdiyana Kusuma Ayu, *Kepastian Hukum Atas Pengelolaan Tanah (Solusi Atas Tidak Adanya Sinkronisasi Regulasi Bidang Pertanahan Di Kota Batam)*, Amerta Media, Jawa Tengah, 2020.
- [11] Jan Michiel Otto *Terjemahan Tristam Moeliono Dalam Shidarta, Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Pt Revika Aditama, Bandung, 2006.
- [12] Muhammad Alif & Ridho Raviarda, *Akibat Hukum Terhadap Tanah Terlantar Di Tinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Terlantar*, Volume 29, Nomor 2, Januari 2023.
- [13] Muhammad Alif Ridho Raviarda, *Akibat Hukum Terhadap Tanah Terlantar Di Tinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Terlantar*, Volume 29, Nomor 2, Januari 2023.
- [14] Nicolas Anggono, *Kedudukan Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Atas Tanah Terlantar*, Tesis, Universitas Indonesia, 2015.
- [15] *Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar*.
- [16] Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- [17] Rosmidah, "Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia", Makalah, Tanpa Tahun Dan Penerbit.
- [18] Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991.
- [19] S.F Marbun Dan Moh. Mahfud Md, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta, 2009.
- [20] Septina Marryanti Prihatin, *Persebaran Tanah Terlantar Di Kabupaten Sukabumi Provinsi Jawa Barat*, Tesis, Universitas Indonesia, 2013.
- [21] Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah (Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Atas Eksistensi Tanah Aset Daerah)*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2016.
- [22] Tutiek Retnowati, *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak Atas Tanah Terlantar*, *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan*, Vol. 1, No. 2, 2018.

#### **Perundang-undangan**

- [23] *Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen)*
- [24] *Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria.*
- [25] *Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja*
- [26] *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban*

Kawasan dan Tanah Terlantar.

- [27] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- [28] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.
- [29] Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah.
- [30] Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar.