

Disfungsi Asas Kecermatan dalam Kebijakan Penetapan Tanah Terlantar di Indonesia

Anila Robbani¹, Rahayu Subekti², Abdul Kadir Jaelani³

Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

Info Artikel

Keywords:

Abandoned Land, Accuracy Principle, Legal Protection.

Kata kunci:

Asas Kecermatan, Perlindungan Hukum, Tanah Terlantar.

Corresponding Author:

Anila Robbani, E-mail:
anilarobbani1@gmail.com

P-ISSN :

E-ISSN :

Abstract

This study aims to find out whether the rule of urgency has been applied in the arrangement of land for sale and forms of legal protection for land holders whose land is designated as land for use. This research uses normative legal research. This research uses case, legal, and conceptual approaches. The results of this study, firstly, the basis of urgency has not been applied in the determination of abandoned land based on the analysis of the court ruling related to the BPN decision appeal on land settlement for sale in this study. This is due to three factors, namely the substance of the law, the legal structure, and the legal culture. Second, the form of legal protection for land holders whose land is designated as abandoned land is through the stage of evaluation of abandoned land, through the warning stage, through juridical control. Of the three forms of legal protection, based on the author's analysis, protection through juridical control has been optimally implemented as legal protection for land holders.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah asas kecermatan sudah diterapkan dalam penertiban tanah terlantar dan bentuk perlindungan hukum untuk pemegang hak atas tanah yang tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normative. Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus, undang-undang, dan konseptual. Hasil dari penelitian ini, *pertama*, asas kecermatan belum diterapkan dalam penetapan tanah terlantar berdasarkan analisis putusan pengadilan terkait gugatan surat keputusan BPN mengenai penetapan tanah terlantar dalam penelitian ini. Hal ini disebabkan karena tiga faktor, yakni faktor substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. *Kedua*, bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah melalui tahapan evaluasi tanah terlantar, melalui tahapan peringatan, melalui kontrol yuridis. Dari ketiga bentuk perlindungan hukum tersebut, berdasarkan analisis Penulis, perlindungan melalui kontrol yuridis yang telah diterapkan secara optimal sebagai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

I. Pendahuluan

Keberadaan tanah terlantar di Indonesia sampai saat ini masih menjadi persoalan pelik, dan proses penyelesaiannya cenderung berlarut-larut. Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dilaksanakan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanahnya.¹ Fenomena tanah terlantar di Indonesia merupakan persoalan yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Data Badan Pertanahan Nasional (BPN) tahun 2021 menunjukkan bahwa Indonesia memiliki 1,2 juta hektar lahan yang terindikasi tanah terlantar dengan mayoritas berstatus Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB).²

¹ Lianton Vicco Yuniar, 'Wewenang Pemerintah Dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar', *Jurist-Diction*, 2.6 (2019), 2175 (p. 2177) <<https://doi.org/10.20473/jd.v2i6.15948>>.

² Rahayu Subekti and Albertus Usada, 'The Utilization of Abandoned Land in Indonesia: A Comparative Study on Malaysia in the Fulfillment of Human Rights', *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 18.10 (2023), 3317–25 (p. 3318) <<https://doi.org/10.18280/ijstdp.181031>>.

Hal ini didukung dengan catatan organisasi jaringan pemantau hutan Forest Watch Indonesia (FWI) menyebutkan lahan Hak Guna Usaha (HGU) yang terlantar 1,5 juta hektare lahan bukan digunakan untuk peruntukannya. Hanya 2,8 juta hektare dari 4,3 juta hektare lahan HGU yang digunakan untuk perkebunan. Selain HGU, dalam catatan BPN terdapat tanah terlantar dengan status HGB seluas 67.605 hektar atau 3.113 bidang. Dengan hal tersebut penelantaran tanah tentunya merugikan negara. Kerugian negara yang diakibatkan oleh penelantaran tanah diperkirakan mencapai Rp5.719 Triliun/634,4 Bilion USD per lima tahun (opportunity loss).³ Saat ini keberadaan tanah terindikasi terlantar menyebar hampir merata di Indonesia. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penelantaran tanah merupakan isu strategis yang perlu dilakukan penyelesaian melalui penertiban tanah terlantar dan selanjutnya dilakukan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar.⁴

Dalam rangka untuk mencegah penelantaran tanah, pemerintah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan-ketentuan hukum terkait kriteria tanah terlantar, proses penertiban dan pemanfaatan kembali tanah terlantar tersebut.⁵ Peraturan mengenai penelantaran tanah terus mengalami perkembangan. Hingga pada tahun 2021 Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar yang mencabut dari substansi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.⁶ Pihak yang diberi kewenangan untuk melakukan penertiban kawasan dan tanah terlantar adalah BPN.

Kenyataan yang terjadi, penertiban tanah terlantar tersebut dapat memunculkan persoalan hukum. Persoalan hukum dapat terjadi bila penertiban tanah terlantar oleh BPN seringkali tidak sesuai dengan substansi dan prosedural yang telah tertuang dalam peraturan yang berlaku. Dapat dilihat dari adanya gugatan dari pihak pemegang hak melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) atas penetapan tanah terlantar sebanyak 21 perkara yang terdiri dari 20 perkara TUN dan 1 perkara perdata. Kemudian dari 21 perkara tersebut 17 perkara kalah di pengadilan dan 4 perkara menang. Dari permasalahan tersebut mengindikasikan masih terdapat regulasi yang belum dapat mengakomodir pelaksanaan di lapangan. Penyebab kekalahan tersebut juga dikarenakan, pelaksana penertiban tanah terlantar di daerah sebagian belum memahami tata cara pelaksanaan kegiatan penertiban tanah terlantar; terdapat data tanah terindikasi terlantar yang sudah dilaksanakan penertiban namun tidak tuntas dengan alasan yang tidak jelas; terdapat data tanah terindikasi terlantar pada masa lalu yang sudah dilaksanakan kegiatan penetapan tanah terlantar sampai pada tahap usulan penetapan tanah terlantar namun belum ditindaklanjuti dengan penetapan tanah terlantar : a. berkas tidak lengkap; b. tidak sesuai prosedur; c. data fisik sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini; serta data tanah terlantar belum maksimal terdigitalisasi dalam aplikasi. Penyebab kekalahan juga dikarenakan prosedur penetapan tanah terlantar melanggar

³ Heru Yudi Kurniawan and Tri Atika Febriany, 'Analisis Yuridis Terhadap Rencana Pemanfaatan Tanah Terindikasi Terlantar Sebagai Langkah Preventif Menekan Terjadinya Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kota Pontianak', *Res Judicata*, 4.2 (2021), 200–208 (p. 212) <<https://doi.org/10.29406/rj.v4i2.3762>>.

⁴ M Arafah Sinjar, Yuliana Yuli, and Kayus Kayowuan Lewoleba, 'Pemanfaatan Tanah Terlantar Dan Problematika Hukumnya', *Prosiding Seminar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat*, 4.1 (2023), NPPM2023SH-116 (p. 121).

⁵ Sofia Rahmawati, 'Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha', *Prosiding Seminar Nasional Instiper*, 1.1 (2022), 8 (p. 8) <<https://doi.org/https://doi.org/10.55180/pro.v1i1.237>>.

⁶ Nurmalita Fajar Arifah, 'Analisis Yuridis Putusan Nomor 274/G/2014/PTUN-JKT Tentang Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar', *Jurnal Novum*, 19.1 (2022), 116–35 (p. 119) <<https://doi.org/https://doi.org/10.2674/novum.v0i0.47605>>.

peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) khususnya asas kecermatan.⁷

Konsekuensinya yang harus dilakukan agar tidak terjadi persoalan tersebut dalam penerbitan surat keputusan penetapan tanah terlantar yakni penerapan asas kecermatan. Dalam proses penetapan tanah yang terindikasi terlantar oleh BPN harus mengedepankan dan menerapkan asas kecermatan. Asas kecermatan mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan, sehingga keputusan tersebut dipersiapkan dengan cermat sebelum penetapan itu dilakukan. Karenanya hal ini menjadi penting untuk dilakukan suatu kajian mengenai persoalan disfungsi asas kecermatan dalam proses penertiban dan penetapan tanah terlantar oleh BPN. Mengingat persoalan tersebut juga menimbulkan kerugian terhadap masyarakat. Kerugian tersebut didapati karena adanya penetapan tanah terlantar yang cacat yuridis, maka hak atas tanah tersebut terhapus, yang seharusnya tanah tersebut diperuntukkan untuk pembangunan kawasan industri yang dapat meningkatkan finansial baik untuk pihak pengelola maupun masyarakat sekitarnya.

Para sarjana telah melakukan beberapa penelitian mengenai tanah terlantar. Sebagai contoh, *pertama*, Rahayu Subekti, dkk (2023), penelitian tersebut berfokus pada pendayagunaan tanah terlantar, berbeda dengan fokus penelitian Penulis yakni persoalan ketidakfungsian asas kecermatan yang berdampak pada keabsahan keputusan penetapan tanah terlantar. *Kedua*, penelitian dari Nesya Arsyah (2021), fokus penelitian tersebut mengenai keabsahan surat keputusan tentang penetapan tanah terlantar, namun dalam pembahasannya tidak berfokus terhadap faktor-faktor penyebabnya dan tidak menganalisis ketidakfungsian penerapan asas kecermatan dalam tindakan dan keputusan tersebut. *Ketiga*, penelitian dari Indra Rusdian Lego (2020), penelitian tersebut berfokus pada perlindungan hukum pemegang hak atas tanah terlantar dan faktor-faktor penelantaran tanah. *Keempat*, penelitian dari Yunisa Arum Rahmasari (2019), penelitian tersebut berfokus pada mengidentifikasi penerapan prinsip kehati-hatian dalam identifikasi dan penelitian tanah terlantar di Kota Surakarta. *Kelima*, penelitian dari Devina Vanesa Oktaviani (2024), fokus penelitian ini berfokus pada menelusuri dan mengevaluasi perlindungan hukum dan usaha hukum yang dapat dilaksanakan bagi pemegang hak tanggungan atau kreditor bila terdapat kasus suatu tanah dijadikan jaminan oleh suatu pihak, dan kemudian hari tanah yang merupakan objek jaminan itu dinyatakan menjadi tanah terlantar oleh pihak berwenang yakni BPN.

Berdasarkan penjelasan di atas, mengingat persoalan penertiban tanah terlantar merupakan fenomena yang krusial yang berdampak bagi masyarakat maupun negara, maka perlu dibahas lebih lanjut permasalahan tersebut untuk menggali rumusan-rumusan baru untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam penetapan tanah terlantar, khususnya mengenai disfungsi asas kecermatan dalam penetapan tanah terlantar yang disebabkan kesalahan BPN dan bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat yang terkena dampaknya.

⁷ Agus Jatmiko and Wicaksono. Arditya, *Kajian Kebijakan Penertiban Tanah/Kawasan Tanah Terlantar, Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang Dan Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN 2020* (Bogor, Jawa Barat, 2020).

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, memberikan penjelasan deskriptif melalui kerangka hukum yang berfokus pada pelaksanaan penertiban tanah terlantar yakni Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar dan turunannya. Selanjutnya artikel ini menggunakan pendekatan kasus untuk menunjukkan persoalan mengenai disfungsi asas kecermatan dalam penetapan tanah terlantar dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Artikel ini juga menggunakan pendekatan konseptual yang digunakan untuk mencermati dan melakukan kajian konsep atau gagasan hukum tentang pengaturan asas kecermatan dalam penertiban dan penetapan tanah terlantar, karena peraturan tanah terlantar yang ada saat ini belum secara tegas menormakan asas kecermatan di dalamnya. Serta digunakan untuk mendapatkan bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat yang terkena dampaknya.

III. Pembahasan

1. Disfungsi Asas Kecermatan dalam Penetapan Tanah Terlantar di Indonesia

Parameter keabsahan penetapan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) khususnya dalam hal ini keputusan penetapan tanah terlantar yakni terdapat dua parameter, di antaranya KTUN tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan KTUN tidak bertentangan dengan AUPB. Dalam implementasinya terdapat keputusan penetapan tanah terlantar yang tidak menerapkan dua hal tersebut. Khususnya penerapan asas kecermatan yang berkaitan dengan tahapan dalam penertiban tanah terlantar yaitu tindakan dalam melakukan identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar yang meliputi: nama dan alamat pemegang hak; nomor dan tanggal keputusan pemberian letak, luas, status hak atau dasar penguasaan atas tanah dan keadaan fisik tanah yang dikuasai pemegang hak; dan keadaan yang menyebabkan tanah terlantar sebagai data untuk tahapan evaluasi.⁸ Berikut beberapa kasus yang menunjukkan persoalan tersebut.

Pertama, dalam Putusan PTUN Nomor 150/G/2019/PTUN-JKT menyebutkan bahwasanya Surat Keputusan BPN Nomor 2/PTT-HGB/KEM-ATR/BPN/IV/2019 tentang Penetapan Tanah Terlantar menjadi objek gugatan dengan alasan gugatan yang mendasari yaitu BPN dalam mempertimbangkan penetapan tanah terlantar tidak melaksanakan prosedur penetapan tanah terlantar yakni pelaksanaan identifikasi dan surat peringatan dengan ketentuan dan prosedur pelaksanaan identifikasi. Menurut Pemegang Hak tersebut, BPN tidak pernah memberitahukan adanya kegiatan identifikasi dan penelitian, sehingga pemegang hak tidak pernah memberikan data atau keterangan-keterangan kepada Panitia C sehingga tahapan kegiatan identifikasi dan penelitian melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010.

Atas tindakan-tindakan tersebut BPN melanggar AUPB di antaranya sebagai berikut yakni asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas ketelitian, asas tertib penyelenggaraan negara, dan asas keadilan. Berdasarkan putusan tersebut, tertulis asas kecermatan menjadi salah satu asas yang dilanggar. Pelanggaran asas kecermatan karena terbukti bahwa surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPN tidak didasarkan informasi dan dokumen pendukung

⁸ Amiratul Fatimah, 'Kajian Hukum Penertiban Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Tanah Terlantar', *Jurnal Notarius*, 2.1 (2023), 1–14 (p. 67) <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK558907/>>.

yang lengkap karena BPN masih menggunakan pertimbangan adanya surat-surat peringatan dengan tidak memperhatikan/mempertimbangkan tindak lanjut surat dari Kantor Wilayah BPN Banten Nomor 631/19-35/IV/2018 yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan penelitian ulang dimana terbukti bahwa Pemegang hak dalam hal ini yakni PT Pradipta Prima Perkasa tidak menelantarkan tanah. Lalu BPN tidak membuat persiapan secara cermat dengan memeriksa dokumen-dokumen sebelumnya yang pernah dibuat BPN yakni surat dari Kanwil BPN Banten Nomor 631/19-35/IV/2018 sebelum membuat dan menetapkan surat keputusan tentang penetapan tanah terlantar.

Kedua, dalam Putusan PTUN Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG menyebutkan bahwasannya PT Pondok Kalimaya Putih (Pemegang HGB) menggugat surat keputusan BPN mengenai penetapan tanah terlantar. Pemegang HGB beralasan bahwanya Pemegang HGB terdapat kendala dalam mengusahakan dan menggunakan tanah tersebut sesuai peruntukannya disebabkan seperti dijadikan jaminan kredit untuk membantu usaha perusahaan/orang sebelum melangkah terhadap usaha pemanfaatan dan penggunaan secara langsung. Menurut Pemegang HGB, BPN terlalu sempit dalam menafsirkan pengertian tanah terlantar. Panitia *in casu* hanya berfikir secara legalistik saja, seolah-olah Pemegang HGB telah sengaja menelantarkan atau tidak menggunakan tanahnya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Bahwa tindakan Kepala Kantor Wilayah tersebut juga melanggar AUPB sebagaimana yang tersebut dalam doktrin, yaitu melanggar asas *audi et alterem partem*, asas pemberian alasan, dan asas kecermatan. Asas kecermatan menjadi salah satu asas yang dilanggar. Pelanggaran asas kecermatan karena terbukti bahwa surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPN dalam proses tahapan yang dimana seharusnya Kepala Kantor Wilayah harus mendengarkan terlebih dahulu penjelasan dari pihak Pemegang HGB dan pendapat dari pihak ketiga untuk *hearing* dan pemberian nasihat.

Ketiga, dalam Putusan PTUN Nomor 159/G/2019/PTUN-JKT menyebutkan bahwasannya kasus PT Taman Harapan Indah di Kota Cilegon melawan Badan Pertanahan Nasional Jakarta Selatan. Adanya Surat Keputusan No 1/PTT-HGB/KEM-ATR/BPN/IV/2019 yang menetapkan bahwa tanah yang bersertipikat Hak Guna Bangunan No. 17/Tegal Ratu atas nama PT. Taman Harapan Indah ditetapkan sebagai tanah terlantar. PT Taman Harapan Indah merasa dirugikan dengan adanya Surat Keputusan tersebut karena dengan adanya penetapan tersebut Pemegang hak guna bangunan tidak dapat lagi menggunakan, memanfaatkan, mengusahakan serta mengelola hak atas tanahnya sesuai dengan peruntukannya yakni untuk pembangunan kawasan perumahan (Real Estate dan Kawasan Industri). Atas tindakan-tindakan tersebut Badan Pertanahan Nasional melanggar asas kecermatan karena dalam proses tahapan mengalami cacat yuridis yakni bahwa pemegang hak dalam hal ini yakni PT. Taman Harapan Indah tidak pernah dimintai keterangan baik secara langsung maupun tertulis oleh Panitia C dalam melakukan identifikasi atau peneliati terhadap tanah terlantar dan pemegang hak tidak pernah diminta untuk menandatangani berita acara sidang penetapan tanah terlantar, maka dari itu keputusan Badan Pertanahan Nasional bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Pemegang hakpun telah merespon adanya peringatan I, peringatan II, dan peringatan III dengan melakukan pertemuan dengan Kasi Pemberdayaan Tanah Kantor Wilayah Pertanahan Provinsi Banten, namun pihak Badan Pertanahan Nasional tetap merekomendasikan tanah milik pemegang hak tersebut sebagai tanah terlantar.

Dari ketiga kasus tersebut menunjukkan bahwa adanya disfungsi asas kecermatan dalam penetapan tanah terlantar. Dari analisis Penulis, Penulis menemukan tiga faktor penyebab adanya persoalan tersebut, diantaranya:

a. Faktor Substansi Hukum

Pertama, kekosongan norma asas kecermatan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA mengatur beberapa ketentuan dan asas hukum tanah yang menegaskan larangan penelantaran tanah. Salah satunya yakni fungsi sosial tanah. Secara substansi hukum asas fungsi sosial hak atas tanah diwujudkan dalam berbagai norma hukum. Namun dalam UUPA tidak menyebutkan atau mengatur asas kecermatan. UUPA hanya menyebutkan adanya asas kehati-hatian. Pada dasarnya asas kecermatan dan asas kehati-hatian memiliki konsep yang sama, yakni mewajibkan lembaga dalam bertindak dengan hati-hati dan cermat. Namun UUPA juga tidak mengatur asas kehati-hatian secara jelas dan detail. UUPA tidak menyebutkan secara redaksional tentang “penormaan” asas kehati-hatian maupun asas kecermatan. UUPA berisi prinsip yang idealnya tidak terlepas dari unsur berprinsip kecermatan atau kehati-hatian, namun pada substansi hukumnya belum sama sekali menegaskan atau mengdogmakan asas kecermatan sebagai dasar normatif penertiban tanah terlantar.⁹

Kedua, kekosongan norma asas kecermatan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Dalam proses pelaksanaan penertiban tanah terlantar sangat erat dengan asas-asas yang menjadi landasan adanya penertiban tanah terlantar. Asas kecermatan menjadi salah satu tonggak keberhasilan pelaksanaan penertiban tanah terlantar. Asas kecermatan dalam proses penertiban tanah terlantar adalah untuk mewujudkan bahwa penertiban tanah terlantar perlu diselenggarakan secara teliti dan hati-hati sehingga menghasilkan suatu hasil yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan tidak merugikan pemegang hak atas tanah tersebut, Dari proses penertiban tanah terlantar mengdogmakan bahwa panitia pelaksana harus menerapkan asas kecermatan dalam setiap tindakan melaksanakan tahap ini. Meskipun asas kecermatan tersirat dan tidak ditegaskan secara langsung pada peraturan pemerintah ini. Berdasarkan pemaparan di atas dapat ditegaskan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar belum sama sekali menegaskan atau mengdogmakan asas kecermatan secara jelas. Sejauh redaksi norma, maka dapat dikatakan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar hanya mengatur mengenai tentang penertiban dan penetapan tanah terlantar demi memenuhi asas fungsi sosial tanah.

b. Faktor Struktur Hukum

Secara struktur hukum, BPN yang melakukan kebijakan penertiban tanah terlantar tidak dapat semena-mena melakukan kebijakan tersebut tanpa dilandasi oleh suatu moralitas yang dapat diterima publik. Pada kasus ini yang dimaksud adalah asas kecermatan. Namun dengan adanya kasus-kasus di atas mengindikasikan bahwa masih lemahnya BPN dalam menertibkan dan menetapkan tanah terlantar karena masih terdapat kesalahan prosedur karena tidak menerapkan asas kecermatan.

Kendala yang terjadi pada faktor struktur hukum atau penegak hukum antara lain, *Pertama*, kurangnya sumber daya manusia yang kompeten dan berintegritas dalam melakukan penelitian dan verifikasi tanah terlantar. *Kedua*, kurangnya koordinasi dan

⁹ Yustina Rinawestri M, ‘Disfungsi Asas Kehati-Hatian Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan Dan Implikasinya Terhadap Sengketa Tanah’ (Universitas Sebelas Maret, 2023), p. 74.

mekanisme kerja yang baik antar instansi yang terkait. *Ketiga*, adanya masalah dalam lembaga seperti kurangnya pengawasan internal atau potensi penyalahgunaan wewenang. *Keempat*, kurangnya fasilitas pendukung, anggaran, atau infrastruktur yang memadai. Berdasarkan hal tersebut, pelaksanaan penertiban tanah terlantar tidak akan tercapai jika penegak hukumnya terjadi kesalahan prosedur atau/dan cacat yuridis. Dengan demikian, perlu adanya peningkatan kualitas BPN Nasional dalam melaksanakan penertiban tanah terlantar ini.

c. Faktor Budaya Hukum

Faktor kultur atau kebudayaan memainkan peran penting dalam dinamika persoalan tanah terlantar. Budaya hukum yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Budaya hukum ini layak untuk dimasukkan ke dalam pembicaraan mengenai hukum, oleh karena ia mengandung potensi untuk dipakai sebagai sumber informasi guna menjelaskan sistem hukum.

Kurangnya pemahaman dan komitmen dari sebagai penegak hukum pertanahan tentang pentingnya menerapkan asas kecermatan dalam setiap keputusan atau tindakan yang diambil. Beberapa kesadaran hukum yang penting disoroti diantaranya adalah dalam hal proses evaluasi/identifikasi dan penelitian dalam prosedur penertiban yang sering tidak dilaksanakan secara optimal. Dalam hal ini menjadikan pemegang hak kurang memperoleh perlindungan hukum yang maksimal. Selain itu faktor dari kebiasaan masyarakat atau pemegang hak atas tanah itu sendiri. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum. Adapun langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisanlapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memperhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku masyarakat.

2. Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak atas Tanah yang Tanahnya ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar

Perlindungan hukum merupakan salah satu hal yang penting sebagai unsur suatu negara hukum. Penting dalam hal ini karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk juga hukum yang mengatur tiap-tiap warga negaranya. Suatu negara sudah seharusnya mempunyai hubungan timbal balik antara warga dan negaranya sendiri. Maka dari itu akan terjadi hak dan kewajiban satu sama lain dan dari sinilah perlindungan hukum akan menjadi hak tiap warga negara.¹⁰ Pemberian jaminan perlindungan hukum terkait hak atas tanah dan fungsi tanah bagi individu maupun badan usaha dalam memperoleh hak harus dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.¹¹

Dalam mengupayakan adanya perlindungan hukum dalam suatu sengketa khususnya dalam hal ini sengketa tanah terlantar harus melihat tahapan yaitu perlindungan hukum yang lahir dari ketentuan hukum dan semua peraturan hukum yang diberikan kepada

¹⁰ Indra Rusdian Lego, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Di Tetapkan Sebagai Tanah Terlantar', *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 6.4 (2020), 1087-94 (p. 1091) <<https://doi.org/10.5281/zenodo.4584190>>.

¹¹ Subekti and Usada, p. 3318.

masyarakat yang merupakan suatu kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara masyarakat dan pemerintah yang dianggap sebagai perwakilan kepentingan masyarakat. Perlu digarisbawahi bahwasanya untuk mengupayakan adanya perlindungan hukum dipastikan yang diinginkan oleh masyarakat adanya keteraturan dan ketertiban antara nilai dasar dari hukum yaitu adanya kepastian hukum, kegunaan hukum serta keadilan hukum, walaupun yang biasa dijumpai dalam praktik ketiga hal tersebut saling berkeras tetapi harus diusahakan untuk ketiga hal tersebut bersamaan.¹²

Dalam konteks penelantaran tanah, dalam mengupayakan adanya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, pemerintah tidak bisa serta merta menetapkan tanah terlantar bagi tanah-tanah yang terindikasi terlantar tanpa melihat atau mengetahui sebab dan alasan penelantaran tanah tersebut. Oleh karena itu, harus ditentukan terlebih dahulu mengenai kriteria tanah terlantar dengan cara menganalisis unsur-unsur yang ada di dalam tanah terlantar.¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar mengupayakan adanya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah melalui tahapan evaluasi dan peringatan.

Pertama, tahap evaluasi tanah terlantar bertujuan untuk memastikan pemegang hak atas tanah untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan memelihara tanah yang dikuasainya. Dengan adanya tahapan tersebut merupakan bentuk perlindungan hukum oleh pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk mengusahakan, menggunakan, dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau tujuan pemberian hak. Namun dalam implementasinya, seperti yang terdapat dalam kasus-kasus dalam penelitian ini, bentuk perlindungan hukum ini, tidak sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah terhadap pemegang hak atas tanah. Hal ini disebabkan karena BPN tidak memberitahukan adanya kegiatan evaluasi/identifikasi dan penelitian sehingga pemegang hak atas tanah tidak memberikan data atau keterangan-keterangan kepada Panitia C.

Kedua, tahap peringatan dilaksanakan kepada Pemegang HGB yang tanahnya terindikasi terlantar sebelum tanah tersebut benar-benar ditetapkan sebagai tanah terlantar. Berdasarkan Pasal 23 ayat (3) dan (5) dan Pasal 25 PP 20/2021, peringatan tanah terlantar dilaksanakan bertahap sebanyak tiga kali. Jika dari hasil evaluasi diketahui pemegang hak, hak pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah sengaja tidak mengusahakan, tidak mempergunakan, tidak memanfaatkan, dan tidak memelihara tanahnya. Tahapan ini penting untuk melindungi hak-hak pemegang hak atas tanah dan memberikan kepastian hukum, serta mencegah penyalahgunaan wewenang dalam penetapan tanah terlantar. Namun dalam implementasinya, berdasarkan kasus-kasus dalam putusan di penelitian ini, seperti pada kasus penertiban tanah HGB milik PT Paradipta Prima Perkasa, pemegang hak atas tanah tidak pernah menerima langsung surat peringatan I s/d III tetapi hanya mendapatkan copy surat peringatan kedua dan ketiga. Surat peringatan pertama tidak pernah diberikan. Dengan adanya situasi tersebut, upaya perlindungan hukum yang seharusnya diberikan secara optimal kepada pemegang hak atas tanah belum sepenuhnya dilaksanakan oleh BPN.

Ketiga, melalui kontrol yuridis, yakni penanganan perlindungan oleh badan peradilan baik keperdataan, maupun badan peradilan administrasi khusus. Pemerintah memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang tanahnya ditetapkan sebagai

¹² Farhan Zarbiyani and Amad Sudiro, 'Penetapan Tanah Terlantar Sebagai Bentuk Perlindungan dan Kepastian Hukum dalam Penertiban Kawasan Tanah Terlantar', *UNES LAW REVIEW*, 6.2 (2023), 5195–5201 (p. 5199) <<https://doi.org/https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2>>.

¹³ Tutiek Retnowati and Widyawati Boediningsih, 'Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak Atas Tanah Terlantar', *Kajian Hukum & Keadilan*, 5.2 (2021), 256–78 (p. 272) <<https://doi.org/https://doi.org/10.25139/lex.v5i2.4603>>.

tanah terlantar dengan memberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan atas surat keputusan yang cacat administrasi dan yuridis baik dari aspek prosedur maupun substansi kepada PTUN. Sengketa TUN merupakan sengketa dalam bidang administrasi. Sengketa administrasi adalah sengketa menyangkut keabsahan, sehingga yang ditangani oleh PTUN adalah sengketa mengenai *rechtmatigheid* atau *onrechtmatigheid* suatu KTUN. Dengan pengujian keabsahan tersebut, maka gugatan ke PTUN meliputi dua aspek yakni perlindungan hukum terhadap masyarakat pencari keadilan dan pengoreksian terhadap KTUN yang keliru.¹⁴

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus bahwasanya produk hukum dapat dibatalkan karena cacat yuridis dan penetapan pengadilan menyatakan batal. Pada Pasal 35 diatur bahwasanya pembatalan produk hukum disebabkan karena kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini BPN terjadi kesalahan proses atau prosedur seperti evaluasi (identifikasi dan penelitian), peringatan, dan penetapan dalam objek penertiban tanah terlantar karena tidak menerapkan yang diatur dalam peraturan tanah terlantar. Pada Pasal 38 ayat (2) huruf g mengatur bahwa putusan pengadilan yang menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum/tidak mempunyai kekuatan mengikat/tidak mempunyai kekuatan pembuktian pada keputusan penetapan tanah terlantar. Pembatalan keputusan penetapan tanah terlantar ditetapkan dengan surat keputusan menteri atau kepala kantor wilayah sesuai dengan kewenangannya. Dalam sengketa ini keputusan pembatalan diterbitkan oleh menteri karena produk hukum ini diterbitkan oleh kementerian atau kantor wilayah. Hal tersebut sebagai upaya perlindungan pemerintah kepada pemegang hak jika benar memang surat keputusan tersebut terjadi cacat maka surat keputusan tersebut batal dan pemegang hak dapat mendapatkan kembali hak atas tanahnya dan dapat dimanfaatkan kembali tanah tersebut.

IV. Penutup

Berdasarkan analisis pembahasan, dapat ditarik kesimpulan: *pertama*, asas kecermatan belum diterapkan dalam penetapan tanah terlantar berdasarkan analisis putusan pengadilan terkait gugatan surat keputusan BPN mengenai penetapan tanah terlantar dalam penelitian ini. Hal ini disebabkan karena tiga faktor, yaitu faktor substansi hukum dikarenakan dalam peraturan tanah terlantar belum terdapat penormaan asas kecermatan. Berikutnya, faktor struktur hukum dikarenakan masih lemahnya aparat penegak hukum pertanahan dalam hal ini yakni BPN. Selain itu terdapat faktor budaya hukum dikarenakan masih kurangnya kesadaran BPN dan masyarakat mengenai urgensi fungsi asas kecermatan dalam setiap keputusan atau tindakan BPN.

Kedua, bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak yang tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar yakni 1) melalui tahapan evaluasi tanah terlantar yakni dengan memberikan kesempatan untuk mengusahakan dan menggunakan tanahnya dan melaporkannya kemajuan dari pengusahaan dan pemanfaatan tanahnya disertai dengan data pendukung. 2) melalui tahapan peringatan, yakni dengan memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk memenuhi kewajibannya dan mencegah penetapan tanah terlantar yang tergesa-gesa tanpa memberikan waktu yang cukup. 3) melalui kontrol yuridis

¹⁴ Syofyan Hadi and Toni Michael, 'Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara', *Jurnal Cita Hukum*, 5.2 (2017), 383–400 (p. 399) <<https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.7096>>.

yakni memberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan atas surat keputusan yang cacat administrasi dan yuridis baik dari aspek prosedur maupun substansi kepada PTUN. Dari ketiga bentuk perlindungan hukum tersebut, berdasarkan analisis Penulis, perlindungan melalui kontrol yuridis yang telah diterapkan secara optimal sebagai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

References

- Arifah, Nurmalita Fajar, 'Analisis Yuridis Putusan Nomor 274/G/2014/PTUN-JKT Tentang Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar', *Jurnal Novum*, 19.1 (2022), 116–35 <<https://doi.org/https://doi.org/10.2674/novum.v0i0.47605>>
- Fatihah, Amiratul, 'Kajian Hukum Penertiban Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Tanah Terlantar', *Jurnal Notarius*, 2.1 (2023), 1–14 <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK558907/>>
- Hadi, Syofyan, and Toni Michael, 'Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara', *Jurnal Cita Hukum*, 5.2 (2017), 383–400 <<https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.7096>>
- Jatmiko, Agus, and Wicaksono. Arditya, *Kajian Kebijakan Penertiban Tanah/Kawasan Tanah Terlantar*, Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang Dan Pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN 2020 (Bogor, Jawa Barat, 2020)
- Kurniawan, Heru Yudi, and Tri Atika Febriany, 'Analisis Yuridis Terhadap Rencana Pemanfaatan Tanah Terindikasi Terlantar Sebagai Langkah Preventif Menekan Terjadinya Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kota Pontianak', *Res Judicata*, 4.2 (2021), 200–208 <<https://doi.org/10.29406/rj.v4i2.3762>>
- Lego, Indra Rusdian, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Di Tetapkan Sebagai Tanah Terlantar', *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 6.4 (2020), 1087–94 <<https://doi.org/10.5281/zenodo.4584190>>
- Rahmawati, Sofia, 'Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha', *Prosiding Seminar Nasional Instiper*, 1.1 (2022), 8 <<https://doi.org/https://doi.org/10.55180/pro.v1i1.237>>
- Retnowati, Tutiek, and Widyawati Boediningsih, 'Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak Atas Tanah Terlantar', *Kajian Hukum & Keadilan*, 5.2 (2021), 256–78 <<https://doi.org/https://doi.org/10.25139/lex.v5i2.4603>>
- Rinawestri M, Yustina, 'Disfungsi Asas Kehati-Hatian Dalam Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan Dan Implikasinya Terhadap Sengketa Tanah' (Universitas Sebelas Maret, 2023)
- Sinjar, M Arafah, Yuliana Yuli, and Kayus Kayowuan Lewoleba, 'Pemanfaatan Tanah Terlantar Dan Problematika Hukumnya', *Prosiding Seminar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat*, 4.1 (2023), NPPM2023SH-116
- Subekti, Rahayu, and Albertus Usada, 'The Utilization of Abandoned Land in Indonesia: A Comparative Study on Malaysia in the Fulfillment of Human Rights', *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 18.10 (2023), 3317–25 <<https://doi.org/10.18280/ijstdp.181031>>
- Yunior, Lianton Vicco, 'Wewenang Pemerintah Dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar', *Jurist-Diction*, 2.6 (2019), 2175 <<https://doi.org/10.20473/jd.v2i6.15948>>
- Zarbiyani, Farhan, and Amad Sudiro, 'Penetapan Tanah Terlantar Sebagai Bentuk Perlindungan Dan Kepastian Hukum Dalam Penertiban Kawasan Tanah Terlantar',

UNES LAW REVIEW, 6.2 (2023), 5195–5201
<<https://doi.org/https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2>>