

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya yang memiliki kedudukan strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia, baik sebagai sarana pemenuhan kebutuhan dasar manusia, penunjang kegiatan ekonomi, maupun sebagai objek hukum yang menimbulkan hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah yang berada dalam penguasaan negara. Dalam konteks negara agraris seperti Indonesia, tanah memiliki nilai sosial, ekonomi, dan yuridis yang saling berkaitan, sehingga penguasaan dan pemanfaatannya diatur secara komprehensif untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh lapisan masyarakat.¹

Dalam sistem hukum agraria nasional, tanah tidak semata-mata dipandang sebagai benda ekonomi, melainkan sebagai objek pengaturan negara yang penguasaannya memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah sepanjang hak tersebut digunakan sesuai fungsi sosial yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Prinsip ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menempatkan negara sebagai pemegang kewenangan tertinggi dalam pengaturan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah melalui konsep

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2020) hlm 1-5.

Hak Menguasai dari Negara.² Melalui kewenangan tersebut, negara berkewajiban mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah, termasuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, serta menjamin agar pemanfaatan tanah tetap sejalan dengan fungsi sosialnya guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sebagai instrumen utama untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan, UUPA mengamanatkan pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah melalui pembukuan hak dan penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tanah.³ Sertifikat hak atas tanah tersebut dapat berupa Sertifikat Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, maupun Hak Pakai, yang masing-masing memiliki karakteristik dan konsekuensi hukum tersendiri bagi pemegangnya.⁴ Sertifikat hak atas tanah tidak hanya berfungsi sebagai alat bukti yang kuat atas data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah, tetapi juga merupakan bentuk pengakuan negara terhadap hak keperdataan pemegangnya. Oleh karena itu, keberadaan sertifikat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum sehingga pemegang hak memperoleh legitimasi untuk menguasai, menggunakan, dan mempertahankan hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

² Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

³ *Ibid* Pasal 19

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012) hlm 85-90.

Keberadaan sertifikat hak atas tanah pada prinsipnya menimbulkan legitimasi hukum bagi pemegangnya bahwa hak yang dimiliki memperoleh perlindungan dari negara. Perlindungan tersebut tidak hanya ditujukan terhadap klaim pihak lain, tetapi juga terhadap tindakan administratif pemerintah yang dapat memengaruhi keberlangsungan hak atas tanah. Meskipun demikian, perlindungan tersebut bukanlah hak yang bersifat mutlak, karena setiap hak atas tanah tetap dibatasi oleh fungsi sosial sebagaimana diatur dalam UUPA.

UUPA secara tegas menegaskan bahwa setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial. Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa hak atas tanah tidak dapat digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat dan negara.⁵ Prinsip fungsi sosial ini menegaskan bahwa hak atas tanah, termasuk hak yang telah bersertifikat, tidak bersifat absolut. Dengan demikian, pemegang hak atas tanah memiliki kewajiban untuk menggunakan, memanfaatkan, dan memelihara tanahnya sesuai dengan peruntukan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Prinsip ini menjadi dasar pembenaran bagi negara untuk melakukan intervensi terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka kepentingan umum. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi sosial tanah tidak dimaksudkan untuk menghilangkan hak keperdataan pemegang hak atas tanah, melainkan untuk mewujudkan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum.

⁵ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Dalam rangka melaksanakan fungsi sosial tanah tersebut, negara menetapkan berbagai kebijakan pengendalian pemanfaatan tanah, salah satunya melalui kebijakan penertiban tanah terlantar. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penguasaan tanah yang tidak produktif serta memastikan bahwa tanah dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat. Pengaturan mengenai tanah terlantar secara normatif dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 (yang kini telah dicabut dan digantikan oleh PP Nomor 48 Tahun 2025) tentang Perubahan terhadap Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.^{6,7}

Peraturan tersebut mengatur mengenai objek tanah terlantar, kriteria penelantaran, serta mekanisme administratif penetapan tanah terlantar, termasuk tahapan identifikasi, peringatan, hingga penetapan tanah terlantar oleh pejabat yang berwenang. Objek tanah terlantar dalam regsulasi tersebut mencakup tanah yang telah diberikan hak dan telah bersertifikat, baik Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, maupun Hak Milik.⁸ Dengan demikian, secara normatif tidak terdapat pengecualian terhadap tanah yang telah bersertifikat untuk dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar apabila memenuhi kriteria yang ditentukan.

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Terlantar.

⁷ 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.

⁸ *Ibid* Pasal 7

Pada saat penelitian ini dilaksanakan, pengaturan mengenai penertiban kawasan dan tanah terlantar masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar sebagai dasar hukum utama penelitian ini. Namun, setelah penelitian selesai disusun, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar yang mencabut dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. Perubahan regulasi tersebut merupakan bentuk penyempurnaan kebijakan penertiban tanah terlantar, termasuk penyesuaian terhadap mekanisme penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Oleh karena itu, penelitian ini tetap menggunakan PP Nomor 20 Tahun 2021 sebagai objek analisis karena merupakan peraturan yang berlaku pada saat penelitian dilaksanakan, sedangkan PP Nomor 48 Tahun 2025 digunakan sebagai bentuk perkembangan hukum (*legal development*) yang memberikan konteks terhadap dinamika pengaturan penertiban kawasan dan tanah terlantar.

Mekanisme tersebut menunjukkan bahwa penetapan tanah terlantar merupakan tindakan hukum administrasi yang secara langsung dapat berimplikasi terhadap keberlangsungan hak atas tanah yang telah dimiliki oleh pemegang sertifikat. Setiap tahapan penetapan tanah terlantar harus dilaksanakan sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kepastian hukum, kecermatan, proporsionalitas, serta perlindungan terhadap hak-hak pemegang sertifikat hak atas tanah.⁹

⁹ Fitrianti Agustina, "Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Hak Atas Tanah yang Terindikasi Terlantar Berdasarkan Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria" (2025).

Dalam praktiknya, penerapan kebijakan penertiban tanah terlantar terhadap tanah yang telah bersertifikat menimbulkan persoalan hukum yang kompleks. Di satu sisi, negara memiliki kewenangan berdasarkan Hak Menguasai dari Negara untuk menertibkan tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai fungsi sosialnya. Di sisi lain, pemegang sertifikat hak atas tanah memiliki hak keperdataan yang telah memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum melalui sistem pendaftaran tanah. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana perlindungan hukum diberikan kepada pemegang sertifikat ketika tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar serta bagaimana keseimbangan antara pelaksanaan fungsi sosial tanah dengan perlindungan terhadap hak keperdataan pemegang hak dapat diwujudkan.¹⁰

Permasalahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan Hak Milik, tetapi juga seluruh jenis hak atas tanah yang dapat menjadi objek penertiban tanah terlantar berdasarkan PP Nomor 20 Tahun 2021. Meskipun setiap jenis hak memiliki karakteristik yang berbeda, seluruhnya merupakan hak keperdataan yang memperoleh perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat tidak cukup hanya diwujudkan melalui prosedur administratif, tetapi juga harus memberikan jaminan terhadap terpenuhinya hak-hak keperdataan apabila terjadi penetapan tanah terlantar.

¹⁰ Panjaitan, Simauli Margaretta, and Besty Habeahan. "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Sertifikat Hak Atas Tanah Yang dikuasai Oleh Pihak Ketiga Tanpa Hak Kepemilikan Tanah Di Indonesia Diatur Melalui Sistem Hukum Yang Memberikan Dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Didalam Undang-Undang Pokok Agraria," no. November 2025 (2026).

Dari perspektif hukum normatif, perlindungan terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah tidak hanya ditentukan oleh keberadaan peraturan mengenai penertiban tanah terlantar, tetapi juga oleh tersedianya mekanisme perlindungan hukum yang efektif. Perlindungan tersebut mencakup perlindungan hukum preventif melalui prosedur administratif yang menjamin terpenuhinya hak-hak pemegang sertifikat selama proses penetapan tanah terlantar, serta perlindungan hukum represif melalui upaya keberatan administratif maupun penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan apabila penetapan tersebut menimbulkan kerugian terhadap hak keperdataan pemegang hak. Dengan demikian, keseimbangan antara kewenangan negara dalam melaksanakan fungsi sosial tanah dan perlindungan terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat menjadi aspek yang penting untuk dikaji.

Berdasarkan data resmi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), hingga tahun 2023 terdapat sekitar 183.000 hektare tanah yang terindikasi tidak dimanfaatkan secara optimal.¹¹ Angka ini meningkat pada tahun 2024 menjadi 209.780 hektare.¹² Sebagian besar diarahkan untuk program ketahanan pangan nasional. Selanjutnya, pada pertengahan 2025, Menteri ATR/BPN Nusron Wahid menyebutkan bahwa total luas tanah terlantar yang telah teridentifikasi mencapai lebih dari 100.000 hektare di seluruh Indonesia. Perlu ditegaskan bahwa perbedaan angka antara tahun 2024 dan tahun 2025 tidak

¹¹ “Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). (2023). Data Dan Informasi Tanah Terlantar Di Indonesia Tahun 2023.” (n.d.), <https://www.atrbpn.go.id>.

¹² Ahmad Satryo. Kementerian ATR/BPN: 209,78 ribu hektare tanah terlantar untuk ketahanan pangan. RMOL.ID. <https://rmol.id/politik/read/2024/12/31/650631/kementerian-atr-bpn-209-78-ribu-hektare-tanah-terlantar-untuk-ketahanan-pangan>. diakses pada 18 November 2025.

mencerminkan penurunan jumlah tanah terlantar, tetapi disebabkan oleh perbedaan status data.¹³

Data tahun 2023 dan 2024 (183.000 ha dan 209.780 ha) merupakan indikasi awal tanah tidak dimanfaatkan, yaitu data kasar berbasis pemetaan awal ATR/BPN. Sementara itu, data tahun 2025 yang menyebutkan “lebih dari 100.000 hektare” merupakan data hasil verifikasi administratif oleh Kementerian ATR/BPN, yaitu bidang tanah yang telah melalui proses identifikasi, penelitian lapangan, hingga masuk tahap penetapan tanah terlantar. Karena merupakan kategori data yang berbeda indikasi awal dengan verifikasi administratif angka tahun 2025 tidak dapat dibandingkan secara langsung dengan angka tahun 2023-2024. Fakta tersebut menunjukkan bahwa problematika tanah terlantar bukan semata isu administratif, tetapi juga berdampak pada kepastian hukum dan keadilan sosial dalam distribusi sumber daya agraria.

¹³ Arif Ferdianto. “Menteri ATR/BPN Nusron Sebut Luas Tanah Terlantar Capai 100.000 Ha. Kontan.co.id. <https://doi.org/https://nasional.kontan.co.id/news/menteri-atrbpn-nusron-sebut-luas-tanah-terlantar-capai-100000-ha>. diakses pada 18 November 2025. Pukul 19.34

Tabel 1.1 Data Perkembangan Tanah Terlantar di Indonesia (2023–2025)

Tahun	Luas Tanah Terlantar(Hektare)	Keterangan Utama	Sumber
2023	±183.000	Data awal indikasi tanah tidak dimanfaatkan	ATR/BPN (2023)
2024	209.780	Dialokasikan untuk program ketahanan pangan nasional	RMOL (2024)
2025	>100.000	Dalam proses penetapan administratif (rata-rata 587 hari)	Antara News (2025), Kontan (2025)

Sumber: Data Olahan Peneliti (2025)

Berdasarkan data penertiban tanah terlantar yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, objek yang paling banyak menjadi sasaran penertiban adalah tanah yang berstatus Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB). Hal ini disebabkan kedua jenis hak tersebut umumnya diberikan dalam luasan yang besar untuk kegiatan usaha di bidang perkebunan, pertanian, industri, maupun pembangunan kawasan, sehingga apabila tidak dimanfaatkan sesuai tujuan pemberian haknya berpotensi ditetapkan sebagai tanah terlantar. Meskipun demikian, secara normatif ketentuan mengenai penertiban tanah terlantar juga berlaku terhadap jenis hak atas tanah lainnya, termasuk Hak Milik dan Hak Pakai, sepanjang memenuhi kriteria penelantaran sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penetapan tanah sebagai tanah terlantar sering menimbulkan keberatan dari pemegang hak karena mereka merasa hak keperdataannya terancam. Kondisi ini

menunjukkan bahwa kebijakan negara menegakkan fungsi sosial melalui mekanisme administratif harus disertai perlindungan hukum agar tidak terjadi benturan antara hak individu dan kepentingan umum.¹⁴

Penelitian-penelitian terdahulu pada umumnya lebih menitikberatkan pada pengaturan hukum dan prosedur penertiban tanah terlantar ataupun kewenangan pemerintah dalam menetapkan tanah terlantar. Selain itu, penelitian-penelitian sebelumnya cenderung membahas penertiban tanah terlantar dari perspektif hukum administrasi negara. Sementara itu, kajian yang menempatkan hak keperdataan pemegang sertifikat sebagai fokus utama analisis masih sangat terbatas, khususnya yang mengaitkannya dengan bentuk perlindungan hukum preventif, represif, dan penyelesaian sengketa. Sementara itu, kajian yang secara khusus menelaah perlindungan hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah serta penyelesaian hukum yang dapat ditempuh akibat penetapan tanah terlantar masih relatif terbatas. Kondisi tersebut menunjukkan masih adanya ruang untuk dilakukan kajian yang lebih komprehensif mengenai hubungan antara kewenangan administratif negara dan perlindungan hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar, prosedur perlindungan hukum yang tersedia, serta penyelesaian hukum yang dapat ditempuh apabila terjadi sengketa. Kajian tersebut

¹⁴ Sri Khayati, "Perlindungan Hukum Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Di Kendari". *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora (AJSH)* Vol 2 No (2) (2022) 76-88, <https://doi.org/https://doi.org/10.57250/ajsh.v2i2.69>.

diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum agraria nasional dalam mewujudkan keseimbangan antara pelaksanaan fungsi sosial tanah, kepastian hukum, dan perlindungan hak keperdataan pemegang hak atas tanah.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan konstruksi hukum mengenai bentuk perlindungan hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah sehingga pelaksanaan penertiban tanah terlantar tetap selaras dengan asas kepastian hukum, keadilan, dan fungsi sosial tanah.

1.2. Rumusan Masalah

Sebuah rumusan masalah yang dikembangkan untuk berfungsi sebagai acuan runtun dan sistematis dalam pembahasan penelitian ini muncul bersumber pada latar belakang, jadi rumusan masalah di penelitian ini, yakni:

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar?
2. Bagaimana Prosedur dan upaya penyelesaian hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah akibat penetapan tanah terlantar?

1.3. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan kesesuaian rumusan masalah berdasarkan latar belakang, jadi tujuan penelitian ini:

1. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar.

2. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Prosedural dan upaya penyelesaian hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum perdata dan hukum agraria, melalui kajian mengenai perlindungan hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah dalam penetapan tanah terlantar. Penelitian ini diharapkan mampu memperkaya literatur dan kajian akademik mengenai hubungan antara hak keperdataan individu dengan kewenangan publik negara dalam penguasaan serta pemanfaatan tanah berdasarkan asas fungsi sosial. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan konsep perlindungan hukum terhadap hak keperdataan pemegang sertifikat hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah bagi akademisi, peneliti, mahasiswa hukum, maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam mengkaji persoalan tanah terlantar, kepastian hukum, dan perlindungan hak atas tanah di Indonesia.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang terlibat dalam pengelolaan dan penyelesaian permasalahan tanah, antara lain:

- a. Bagi pemerintah (Kementerian ATR/BPN): penelitian ini dapat menjadi masukan dalam penyusunan kebijakan atau penyempurnaan regulasi yang berkaitan dengan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar agar lebih efektif dan berkeadilan.
- b. Bagi masyarakat dan pemegang hak atas tanah: penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang hak dan kewajiban hukum dalam pemanfaatan tanah, serta upaya perlindungan hukum yang dapat ditempuh apabila tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar.
- c. Bagi praktisi hukum dan aparat penegak hukum: hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyelesaian sengketa pertanahan, khususnya yang berkaitan dengan tanah bersertifikat yang tidak dimanfaatkan sesuai peruntukan