

EFEKTIFITAS PENGATURAN PENERTIBAN TANAH TERLANTAR

EFFECTIVENESS OF REGULATION ON CONTROLLING NEGLECTED LAND

Harris Y. P. Sibuea

(Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta, email: harris_sibuea@yahoo.com)

Naskah diterima: 2 November 2020, direvisi: 23 November 2020,
disetujui: 15 Desember 2020

Abstract

The existence of neglected land by landowners is still massive today. *Land is a valuable treasure to have. The effectiveness of the law is very much needed in controlling neglected lands. The focus of the problem in this paper is how to effectively regulate neglected land. This article is the result of a normative juridical research which analyzed using the theory of legal effectiveness. From this paper, it is found that there are ineffectiveness in the legal factors and the implementing factors for the control of neglected land. The stages of identification and research are the most frequent stages of mistakes and are not even carried out by those authorized to carry out control of abandoned land. Therefore, all stages of control of neglected land based on UUPA, PP No. 11 of 2010 and the Regulation of the Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia No. 4 of 2010 must be really implemented carefully so that no more neglected land.*

Keywords: neglected land; legal effectiveness; controlling neglected land, controller of neglected land

Abstrak

Keberadaan tanah yang ditelantarkan oleh pemilik tanah masih sangat masif sampai sekarang. Tanah merupakan benda berharga untuk dimiliki. Keefektifan hukum sangat diperlukan dalam penertiban tanah terlantar. Berdasarkan kondisi tersebut, fokus permasalahan dari tulisan ini adalah bagaimana efektivitas pengaturan penertiban tanah terlantar. Artikel ini merupakan hasil penelitian yuridis normatif yang dianalisa menggunakan teori efektivitas hukum. Pengaturan tanah terlantar tersebut menunjukkan adanya ketidakefektifan pada faktor hukum (undang-undang) dan faktor pelaksana penertiban tanah terlantar. Tahapan identifikasi dan penelitian merupakan tahapan yang paling sering terjadi kesalahan bahkan tidak dilakukan oleh pihak yang berwenang untuk melaksanakan penertiban tanah terlantar. Oleh karena itu, semua tahapan penertiban tanah terlantar berdasar UUPA, PP No 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2010 harus benar-benar dilaksanakan secara hati-hati agar tidak ada lagi tanah terlantar.

Kata kunci: tanah terlantar; efektivitas hukum; penertiban tanah terlantar; pelaksana penertiban tanah terlantar

PENDAHULUAN

Tanah merupakan benda berharga yang dapat dimiliki dan dimanfaatkan seseorang sesuai dengan struktur tanahnya. Namun, perbandingan antara luas tanah dengan jumlah orang berbanding terbalik. Luas tanah tidak akan bertambah, sebaliknya jumlah orang yang semakin bertambah banyak. Jika gini rasio pertanahan yang dijadikan acuan, di mana gini rasio penguasaan tanah tahun 2016-2019 baru mendekati 0,58 yang artinya, hanya sekitar 1% penduduk yang menguasai 58%

sumber daya agraria, tanah, dan ruang¹. Ketimpangan dalam penguasaan dan kepemilikan tanah masih sangat tinggi berdasarkan Gini Rasio Pertanahan 0,58 tersebut.²

Meskipun demikian, tanah menjadi salah satu kebutuhan pokok seseorang yang didapat dengan harga yang tinggi. Tanah dengan harga yang tinggi masih dapat dibeli oleh sebagian orang untuk dimanfaatkan sebagai tempat tinggal, kebun, dan areal pertanian. Bahkan, adapula yang hanya dimanfaatkan sebagai salah satu sarana

¹ “Gini Rasio Pertanahan Capai 0,58, Program Strategis Agraria dan Tata Ruang Mendesak”, (*online*), (<https://ekonomi.bisnis.com/read/20160924/9/586709/gini-rasio-pertanahan-capai-058-program-strategis->

agraria-dan-tata-ruang-mendesak, diakses 8 Desember 2021)

² *Ibid.*

investasi saja. Hal ini seperti pendapat Nurhasan Ismail bahwa memiliki tanah terkait dengan harga diri (nilai sosial), sumber pendapatan (nilai ekonomi), kekuasaan dan hak *previlise* (nilai politik), dan tempat untuk memuja Sang Pencipta (nilai sakralbudaya).³

Persoalannya setelah dibeli atau dimiliki oleh sebagian orang, tanah tersebut ada yang dibiarkan begitu saja dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan fungsinya atau disebut dengan penelantaran tanah. Hal ini menurut pendapat Marthin Gunardhi, dkk. terjadinya lahan terlantar merupakan bagian dari penggunaan lahan yang kurang optimal.⁴ Penggunaan lahan yang kurang optimal tersebut dapat diartikan adanya unsur kesengajaan bahkan kelalaian dalam pemanfaatan tanah sehingga penelantaran tanah terjadi oleh pemilik tanah.

Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dilaksanakan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanahnya.⁵ Padahal, tanah sangat berfungsi dan bermanfaat bagi masyarakat yang membutuhkan. Di daerah yang mengalami bencana alam gempa seperti yang terjadi di Palu, Sigi, dan Donggala, Provinsi Sulawesi Tengah pada tahun 2018 lalu, korban gempa memanfaatkan tanah terlantar bekas Hak Guna Bangunan (HGB) PT Lembah Palu Nagoya dengan luas tanah seluas 900.000 m² dan tanah terlantar bekas Hak Guna Usaha (HGU)

atas nama PT Hasfarm Holtikultura Sulawesi seluas 3.620.000 m².⁶

Kenyataannya penelantaran tanah oleh sebagian pemilik tanah masih sangat masif. Hal ini didukung dengan catatan organisasi jaringan pemantau hutan *Forest Watch Indonesia (FWI)* menyebutkan lahan 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.⁷ Adapun Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat baru 785 hektare lahan yang direstribusikan sesuai dengan tujuan dan prinsip reforma agraria.⁸ Berkaitan dengan hal ini, laporan kinerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang tahun 2014 menyebutkan bahwa hingga akhir tahun 2014 terdapat 4 (empat) juta hektare area tanah terlantar di Indonesia.⁹

Pada periode 3 (tiga) tahun kemudian yakni tahun 2017, data tanah terlantar berbeda berdasarkan pernyataan Sofyan Djalil, Menteri Agraria dan Tata Ruang, yang mengatakan setidaknya ada sekitar 400 ribu hektare tanah terlantar yang ada di Indonesia yang tidak dimanfaatkan kepemilikannya.¹⁰ Kemungkinannya ada 2 (dua), yaitu memang sudah ada pengurangan jumlah tanah terlantar karena berhasil ditertibkan atau adanya kesalahan data. Data tanah terlantar yang mengetahui hanya presiden dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.¹¹ Jika bocor ke masyarakat data fisik tanah terlantar, akan terjadi penyerobotan tanah terlantar dan sudah tentu hal tersebut sangat tidak diharapkan.¹² Meskipun data terlantar tidak secara transparan di-*publish* ke masyarakat, namun

³ Nurhasan Ismail, "Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat", *Rechtsvinding*, Vol. 1 No. 1, April 2012, hal 33-51.

⁴ Marthin Gunardhy, dkk., "Eksistensi Lahan Terlantar Di Kawasan Renon Denpasar", *Ruang Space*, Vol. 6, No. 1, April 2019, hal. 71-84.

⁵ Lianton Vicco Yuniar, "Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar" *Jurist-Diction*, Vol. 2, No. 6, November 2019, hal. 2175-2198.

⁶ Handoyo, 21 April 2019, "BPN: Relokasi Korban Gempa Palu Manfaatkan Tanah Terlantar", (*online*), (<https://nasional.kontan.co.id/news/bpn-relokasi-korban-gempa-palu-manfaatkan-tanah-terlantar>, diakses tanggal 24 Juli 2020).

⁷ Dimas Jarot Bayu, 4 Maret 2019, "Sebanyak 1,5 Juta Hektare Lahan Terlantar di Indonesia", (*online*), (<https://katadata.co.id/yulawati/berita/5e9a5521776b2/sebanyak-15-juta-hektare-lahan-terlantar-di-indonesia>, diakses tanggal 22 Juli 2020).

⁸ *Ibid.*

⁹ Afifa Eka Putri, "Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Termasuk Tanah Terlantar (Studi Kasus di Desa Madapolo Kecamatan Obi)", *Dinamika Hukum*, Vol. 26, No. 4, Februari 2020, hal. 395-407.

¹⁰ Eduardo Simorangkir, 14 November 2017, "Ada 400 ribu Ha Tanah Terlantar di RI", (*online*), (<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3726272/ada-400-ribu-ha-tanah-terlantar-di-ri>, diakses tanggal 1 Agustus 2020).

¹¹ Tedy Gumilar, 27 Juli 2010, "Hanya Presiden dan BNP yang Tahu Data Tanah Terlantar", (*online*), (<https://nasional.kontan.co.id/news/hanya-presiden-dan-bnp-yang-tahu-data-tanah-terlantar-1>, diakses tanggal 1 Agustus 2020).

¹² *Ibid.*

penertiban tanah terlantar tetap harus dilakukan secara maksimal demi keadilan ekonomi di tengah masyarakat atas kebutuhan tanah.

Kondisi tanah terlantar tersebut dapat dilihat dari perspektif Indonesia sebagai negara hukum. Indonesia merupakan negara yang berlandaskan hukum yang dalam hubungan antara masyarakat dengan masyarakat, begitu pula hubungan antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat. Seluruh tindakan yang dilakukan pemerintah dan masyarakat ada aturannya, serta ada konsekuensi atau akibat hukumnya. Menelantarkan tanah oleh pemilik tanah yang secara hukum mempunyai landasan yuridis atas tanahnya dapat kehilangan hak atas tanahnya sesuai dengan yang dinormakan dalam PP No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendaayagunaan Tanah Terlantar.

Peraturan merupakan salah satu indikator yang menentukan keefektifan hukum dalam menertibkan tanah terlantar. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA merupakan dasar pengaturan penertiban tanah terlantar. UUPA berkonsep tanah mempunyai sifat sosial yang harus dimanfaatkan dan digunakan secara baik. Pasal 27 UUPA beserta penjelasannya menyatakan bahwa semua hak atas tanah yang melekat di atas tanah akan hapus jika ditelantarkan. Selanjutnya, penjelasan Pasal 27 UUPA menyatakan bahwa tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya. UUPA secara umum telah tegas dan jelas mengatur penertiban tanah yang ditelantarkan pemiliknya. Tegas dan jelas hak atas tanah hapus, jika ditelantarkan dengan unsur kesengajaan tidak dimanfaatkan sesuai keadaan dan tujuan daripada hak atas tanah.

Adapun kasus penertiban tanah terlantar sampai saat ini masih banyak dimenangkan oleh pemilik tanah di tingkat Mahkamah Agung. Persoalannya kalahnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang mempunyai kewenangan dalam hal penertiban tanah terlantar disebabkan adanya ketidakefektifan dalam norma peraturan

perundangundangan terkait penertiban tanah terlantar. Ketidakefektifan aturan atau landasan hukum untuk penertiban tanah terlantar terlihat dari masih banyaknya penetapan tentang tanah terlantar yang dikeluarkan Kementerian ATR/BPN digugat di pengadilan dan kalah.¹³ Beberapa kekalahan yang dialami Kementerian ATR/BPN dikarenakan kesalahan proses penertiban tanah terlantar pada bagian berita acara identifikasi dan penelitian objek tanah terlantar tidak sesuai dengan peraturan terkait. Ketidakhadiran atau tidak dilibatkannya pemilik objek tanah yang terindikasi terlantar mengakibatkan kesalahan dalam identifikasi tanah terlantar yang sebenarnya.

Kajian, analisis, atau artikel ilmiah terkait persoalan penertiban tanah terlantar sudah dilakukan oleh beberapa penulis, antara lain, Sudirman Saad dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan dengan artikel berjudul "Tanah Terlantar dalam Perspektif Hukum Adat, Hukum Islam, dan Yurisprudensi" pada tahun 1991. Tulisan tersebut mengkaji tanah terlantar dalam perspektif hukum adat dan hukum Islam, serta mengikuti perkembangan yurisprudensi. Penulis berpendapat bahwa tampaknya sistem hukum adat, syariat Islam, dan perkembangan yurisprudensi memiliki kriteria tentang tanah terlantar yang hampir sama, yaitu tanah terlantar adalah tanah yang dibiarkan tidak tergarap oleh pemiliknya dalam jangka waktu tertentu (antara 3 dan 5 tahun), sehingga tanah tersebut tidak memberikan manfaat bagi pemiliknya sendiri dan bagi masyarakat, yang mengakibatkan pemilik tanah kehilangan haknya atas tanah. Tanah yang demikian oleh pemerintah dapat dialihkan kepada orang lain, setelah terlebih dahulu diberikan teguranteguran kepada pemilik tanah. Menurut penulis dalam situasi tersebut sangat penting untuk dibuat peraturan khusus mengenai tanah terlantar.¹⁴ Sementara itu, Supriyanto dalam Jurnal Dinamika Hukum dengan artikel berjudul "Kriteria Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundangan Indonesia" pada tahun 2010. Penulis menganalisis kriteria tanah yang ditelantarkan menurut hukum tanah nasional. Penulis

¹³ Suryadi, 12 Juli 2018, "Kementerian ATR/BPN Akan Revisi PP 11 Tahun 2010 Untuk Perkuat Penertiban Tanah Terlantar", (*online*), (<http://www.indeksberita.com/kementerian-atrbpn-revisi-pp-11-tahun-2010-perkuat-penertiban-tanah-terlantar/>, diakses tanggal 23 Juli 2020).

¹⁴ Sudirman Saad, "Tanah Terlantar Dalam Perspektif Hukum Adat, Hukum Islam Dan Yurisprudensi", *Hukum dan Pembangunan*, Vol. 21, No. 1, DOI: 10.21143/jhp.vol21.no1.334, Februari 1991, hal. 48-53.

menyatakan bahwa kriteria untuk menentukan tanah telah ditelantarkan, baik berdasarkan hukum adat, hukum Islam, UUPA, PP No. 36 Tahun 1998, maupun juga PP No. 11 Tahun 2010 secara substansial adalah sama, yaitu (a) obyek tanah terlantar meliputi hak atas tanah, hak pengelolaan dan tanah yang mempunyai dasar penguasaan atas tanah; (b) tanahtanah tersebut tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya; (c) oleh karena itu tanah harus dipelihara. Selanjutnya, penulis juga menyatakan bahwa hukum adat menentukan apakah tanah telah dinyatakan terlantar atau tidak dengan menggunakan kriteria jangka waktu tertentu.¹⁵

Selanjutnya, Ida Nurlinda dkk., dalam *Jurnal Sosiohumaniora* dengan artikel berjudul “Evaluasi Dampak Berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Terhadap Kebijakan Pengelolaan Tanah Pertanian di Kabupaten Tasikmalaya”, pada tahun 2013. Penulis menganalisis mekanisme penetapan tanah terlantar, dampak dari diterapkannya PP No. 11 Tahun 2010, dan rekomendasi penulis terkait penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Penulis menyatakan bahwa mekanisme penetapan tanah terlantar kurang berkoordinasi antarinstansi yang hanya berjenjang di instansi pertanahan, dengan prosedur yang sangat panjang sehingga terjadi ketidakpastian hukum. Dampak penerapan PP No. 11 Tahun 2010 kurang objektif dalam menilai kriteria produktivitas lahan khususnya berkaitan dengan menjaga keberadaan tanah pertanian di Kabupaten Tasikmalaya. Rekomendasi penulis, yaitu agar instansi pertanahan melaksanakan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Bappeda seharusnya berkoordinasi dengan dinas tata ruang dan cipta karya untuk menjalankan RTRW, dan implementasi PP No. 11 Tahun 2010 menjadi kunci untuk terwujudnya keadilan agraria sebagai tujuan akhir dari reforma agraria.¹⁶

Adapun Rendy Octavianus Dumais dalam *Jurnal Lex et Societas* dengan artikel berjudul

“Pengaturan Hukum Terhadap Keberadaan Tanah Terlantar Di Indonesia”, pada tahun 2014. Penulis menganalisis kejelasan konsep dan kriteria tanah terlantar dalam hukum positif Indonesia dan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang menguasai secara fisik atas tanah yang ditelantarkan oleh pemerintah. Penulis menyatakan bahwa kriteria tanah terlantar yaitu (a) harus ada pemegang hak atas tanah (subyek); (b) harus ada tanah hak (obyek); (c) harus ada perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah; (d) harus ada perbuatan mengabaikan kewajibannya; dan (e) harus ada jangka waktu tertentu di mana pemegang hak mengabaikan kewajibannya. Perlindungan hukum terhadap masyarakat yang menelantarkan tanah setelah tanahnya ditetapkan sebagai tanah terlantar tidak ada, tetapi hanya kebijaksanaan pemerintah daerah memberikan biaya pindah.¹⁷

Selanjutnya, Lianton Vicco Yunior dalam *Jurnal JuristDiction* dengan artikel berjudul “Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar” pada tahun 2019. Penulis menganalisis keabsahan tindakan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan terkait penetapan tanah terlantar. Penulis menyatakan bahwa Pemerintah dalam mengeluarkan keputusan penetapan status tanah terlantar berdasarkan Perka BPN No. 4 Tahun 2010 jo. Perka BPN No. 9 Tahun 2011 dilakukan melalui empat tahapan prosedur yaitu inventarisasi tanah hak penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar; identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar; peringatan terhadap pemegang hak; dan yang terakhir penetapan tanah terlantar.¹⁸

Di antara tulisan tersebut, belum ada yang menggambarkan pengaturan penertiban tanah terlantar sampai saat ini dan perkembangan kebijakannya, serta belum ada juga yang menganalisis sejauh mana efektifitas pengaturan penertiban tanah terlantar. Sementara kajian yang akan dilakukan ini tentu berbeda dengan tulisan yang pernah ditulis sebelumnya tersebut. Kajian ini secara khusus akan mengkaji bagaimana

¹⁵ Supriyanto, “Kriteria Tanah Terlantar Dalam Peraturan Perundangan Indonesia”, *Dinamika Hukum*, Vol. 10, No. 1, Januari 2010, hal. 51-59.

¹⁶ Ida Nurlinda, dkk., “Evaluasi Dampak Berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Terhadap Kebijakan Pengelolaan Tanah Pertanian Di Kabupaten

Tasikmalaya”, *Sosiohumaniora*, Vol. 15, No. 1, Maret 2013, hal. 102-110.

¹⁷ Rendy Octavianus Dumais, “Pengaturan Hukum Terhadap Keberadaan Tanah Terlantar Di Indonesia”, *Lex et Societas*, Vol. 2, No. 5, Juni 2014, hal. 39-50.

¹⁸ Lianton Vicco Yunior, “Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar” *Jurist-Diction*, Vol. 2, No. 6, November 2019, hal. 2175-2198.

efektifitas pengaturan penertiban tanah terlantar. Isu keberadaan tanah terlantar menjadi salah satu isu yang krusial dalam pembahasan RUU Pertanahan antara Komisi II DPR RI dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia selaku pemerintah. Hal ini menjadi krusial karena beberapa anggota Pansus RUU Pertanahan mengungkapkan banyak sekali tanah terlantar di Indonesia dan belum ada payung hukum yang kuat untuk menyelesaikan persoalan tanah terlantar secara efektif. Oleh karena itu, kajian yang berjudul “Efektivitas Pengaturan Penertiban Tanah Terlantar” bertujuan untuk menganalisa sejauhmana efektifitas pengaturan penertiban tanah terlantar. Selain itu, kajian ini juga bertujuan untuk memberikan alternatif solusi kepada pembentuk undangundang terkait pengaturan norma penertiban tanah terlantar dalam RUU Pertanahan.

METODOLOGI

Kajian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan meneliti peraturan perundangundangan terkait penertiban tanah terlantar antara lain UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; PP No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar; dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan penertiban tanah terlantar. Bahan hukum sekunder yang dignakan antara lain jurnal, buku, bahan bacaan dari internet.

PEMBAHASAN

Efektifitas Pengaturan Penertiban Tanah Terlantar

Persoalan tanah terlantar telah ada sejak pada masa kuasa politik kolonial yang ada pada

awalnya hadir sebagai organisasi dagang (*Vereenigde Oostindische Compagnie* VOC). Di balik kepentingan dagang tersebut menjalankan pula proses eksploitasi atas rakyat pribumi dalam rangka memperkuat proses akumulasi kapitalnya dengan jalan tanam paksa. Legitimasi dari tindakan tersebut dibuatnya kebijakan politik pertanahan kolonial, yakni *Agrarische Wet* 1870. Melalui legitimasi inilah, penguasaan sumber-sumber agraria ditata secara tegas melalui peraturan kuasa politik legal kolonial.¹⁹

Lahirnya UUPA Tahun 1960 menghapus kebijakan politik pertanahan kolonial, *Agrarische Wet* 1870. UUPA berkonsep bahwa tanah berfungsi sosial Pasal 6 UUPA “Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial”. Tanah berkonsep sosial mengandung makna bahwa tanah mempunyai aturan sebagai batasan semua orang apakah dapat memiliki tanah itu atau tidak. Aturan tersebut dikeluarkan oleh negara dengan konsep tanah dikuasai oleh negara. Tanah dikuasai oleh negara bukan berarti negara memiliki tanah tersebut, melainkan negara mengatur agar tanah mempunyai konsep sosial yakni (1) Fungsi sosial hak milik bertujuan untuk mencapai kesejahteraan diri sendiri dan kesejahteraan bersama. Harus terpelihara kelestariannya, setiap perbuatan merusak barang atau benda yang berfungsi sosial adalah perbuatan tercela yang harus diberi sanksi (Pasal 15 jo. Pasal 52 UUPA); dan (2) Perwujudan fungsi sosial, bahwa untuk sementara dalam kaitannya dengan kepentingan umum, hendaknya dijaga agar kepentingan diri mereka yang ekonominya lemah mendapat perlindungan secara wajar.²⁰

Berkaitan dengan pengaturan penertiban tanah terlantar UUPA menyatakan bahwa Hak Milik (Pasal 27), Hak Guna Usaha (Pasal 34), Hak Guna Bangunan (Pasal 40) hapus karena ditelantarkan. Kemudian dalam penjelasan Pasal 27 Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar secara garis besar meneruskan perintah UUPA mengenai

¹⁹ Ahmad Redi, 27 Juli 2016, “Reforma Agraria Melalui Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar”, (*online*), (<https://ahmadredi.com/artikel/item/124-reforma-agraria-melalui-penertiban-dan-pendayagunaan-tanah-terlantar>, diakses tanggal 30 Juli 2020).

²⁰ Sukiman Azis, 22 Februari 2011, “Hak Milik Berfungsi Sosial”, (*online*), (<http://sukirman.weebly.com/rubrik-artikel/hak-milik-berfungsi-sosial>, diakses tanggal 23 Juli 2020).

tanah harus dipelihara dan tidak boleh ditelantarkan antara lain mengatur: (1) obyek penertiban tanah terlantar; (2) identifikasi dan penelitian; (3) peringatan; (4) penetapan tanah terlantar; (5) pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar. Sedangkan, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar secara garis besar merupakan petunjuk pelaksanaan terkait tahapan penertiban tanah terlantar yang mengatur sebagai berikut: (1) inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar; (2) identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar; (3) peringatan terhadap pemegang hak; (4) penetapan tanah terlantar.

Adapun RUU Pertanahan yang sampai saat ini masih ditunda pembahasannya menghasilkan beberapa norma terkait penertiban tanah terlantar, antara lain, (1) Tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria; (2) Pengendalian Pertanahan dilaksanakan melalui (a) pemantauan dan evaluasi penggunaan dan pemanfaatan Hak Atas Tanah dan (b) penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar; (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Teori efektifitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:²¹

(1) Faktor hukum.

Hukum terdiri atas unsur keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Namun, dalam praktik penerapannya sering terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkrit, sedangkan keadilan bersifat abstrak, sehingga ketika hakim memutus suatu perkara berdasarkan penerapan undang-undang saja, maka ada kemungkinan nilai keadilan itu tidak tercapai. Dengan demikian, ketika melihat suatu persoalan hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Hal ini dikarenakan hukum tidak hanya dilihat dari hukum tertulis saja, tetapi juga ada pertimbangan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat. Sementara dari sisi lain, keadilan pun masih menjadi perdebatan dikarenakan keadilan mengandung unsur subyektif yang sangat

tergantung pada pendapat atau pemikiran dari masing-masing orang.

(2) Faktor penegak hukum.

Faktor penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membuat dan menerapkan hukum. Bagian-bagian penegakan hukum itu adalah aparat penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum melingkupi pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum, dan petugas sipir lembaga permasyarakatan. Setiap aparat dan aparaturnya diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penuntutan, pembuktian, penjatihan vonis, dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kembali terpidana.

Ada 3 (tiga) elemen penting yang mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparaturnya, antara lain, (a) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (b) budaya kerja yang terkait dengan aparaturnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparaturnya; dan (c) perangkat peraturan yang mendukung, baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum formalnya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

3) Faktor sarana atau fasilitas hukum.

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjaga keberlangsungan. Sering terjadi bahwa

²¹ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hal. 110.

suatu peraturan sudah difungsikan, padahal fasilitasnya belum tersedia lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontraproduktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

(4) Faktor masyarakat.

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Artinya, efektifitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegakan hukum. Adapun langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan 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.

(5) Faktor kebudayaan.²²

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab hukum sebagai suatu sistem atau subsistem dari sistem kemasyarakatan mencakup struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah atau bentuk dari sistem tersebut, misalnya berkaitan dengan tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak dan kewajibannya, dan seterusnya.

Hukum mempunyai pengaruh langsung atau pengaruh yang tidak langsung di dalam mendorong terjadinya perubahan sosial. Caracara untuk mempengaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu dinamakan *social engineering* atau *social planning*.²³ Oleh karena itu, hukum harus disebarluaskan agar hukum benar-benar dapat

mempengaruhi perlakuan masyarakat, sehingga melembaga dalam masyarakat. Sosialisasi pengaruh negatif dan adanya sanksi hukum, jika pemilik tanah menelantarkan tanahnya, sangat penting dalam membuat hukum menjadi lebih efektif. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa suatu sikap tindak perilaku dianggap efektif apabila sikap, tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum.²⁴

Undang-undang dapat menjadi efektif jika peranan yang dilakukan pejabat penegak hukum semakin mendekati apa yang diharapkan oleh undang-undang dan menjadi tidak efektif jika peranan yang dilakukan oleh penegak hukum jauh dari apa yang diharapkan undang-undang. Untuk dapat melihat keefektifan peraturan perundang-undangan terkait penertiban tanah terlantar tersebut, digunakan teori efektifitas hukum dari Soerjono Soekanto. Untuk itu, Penulis menggambarkan terlebih dahulu beberapa yurisprudensi dan putusan Mahkamah Agung yang berkekuatan hukum tetap berkaitan dengan ketidakefektifan norma peraturan perundang-undangan penertiban tanah terlantar.

Sudirman Saad mengutip beberapa yurisprudensi yang berkaitan dengan persoalan tanah terlantar sebagai berikut.²⁵

1. Pada tanggal 24 September 1958, 2 (dua) tahun sebelum berlakunya UUPA, Mahkamah Agung memutuskan perkara nomor 329 K/Sip/1957, yaitu, "Di Tapanuli Selatan, apabila sebidang tanah, yang diperoleh secara merimba, selama 5 tahun berturut-turut dibiarkan saja oleh yang berhak, hak atas tanah itu oleh Kepala Persekutuan Kampung dapat diberikan kepada orang lain."
2. Keputusan Mahkamah Agung yang serupa kembali dijumpai pada tanggal 4 Desember 1975, terhadap perkara nomor 367 K/Sip/1973, yaitu "Ladang yang telah ditinggalkan oleh tergarap selama 5 tahun berturut-turut, maka hak utama dari orang semula untuk mengerjakan tanah tersebut gugur dan tanah kembali lagi ke marga."

²² Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hal. 112.

²³ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1982, hal. 115.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Sudirman Saad, "Tanah Terlantar Dalam Perspektif Hukum Adat, Hukum Islam Dan Yurisprudensi", *Hukum dan Pembangunan*, Vol. 21, No. 1, DOI: 10.21143/jhp.vol21.no1.334, Februari 1991, hal. 48-53.

3. Kemudian pada tanggal 15 April 1976, Mahkamah Agung memutuskan perkara nomor 1226 K/Sip/1976, sebagai berikut: “Menurut hukum adat di Enrekang, Sulawesi Selatan, hak atas tanah hapus antara lain karena ditinggalkan terbengkalai (terlantar) selama beberapa waktu, pejabat pemerintah (penguasa setempat berwenang mengalihkan serta menyerahkan tanah yang ditelantarkan itu kepada orang lain, setelah terlebih dahulu ditegur oleh pemerintah dan tidak diindahkan oleh pemiliknyanya.”
4. Selanjutnya pada tanggal 23 Januari 1980, Pengadilan Tinggi Ujung Pandang memutuskan perkara nomor 417/1979/PT/Pdt., dengan menerapkan kaidah hukum, yaitu “Dalam suasana pertanian primitif (berpindahpindah) pembuka tanah tidak mempunyai hak milik atas tanah yang ditinggalkannya, ia mempunyai hak atas tanamantanamannya.”

Menurut Sudirman Saad dalam artikelnya, yurisprudensi yang dikutipnya menyiratkan suatu kaidah hukum, yakni menelantarkan tanah selama jangka waktu tertentu (5 tahun) akan mengakibatkan hapusnya hak atas tanah itu; pemerintah berwenang menyerahkan tanah itu kepada orang lain setelah terlebih dahulu diberikan teguran kepada pemilik tanah; yurisprudensi juga masih mengukuhkan asas pemisahan horizontal yang dikenal dalam hukum adat.²⁶

Tanah terlantar dalam perspektif hukum adat dapat dijadikan referensi untuk memperbaiki konsep pengaturan penertiban tanah terlantar di Indonesia. Tanah dalam sistem hukum adat mendapat tempat yang istimewa, karena tidak hanya dipandang sebagai benda dalam arti materiil. Penertiban tanah terlantar dalam sistem hukum adat antara lain adanya kriteria pembatasan waktu mengenai terlantarnya suatu bidang tanah yaitu antara 3 dan 5 tahun. Kriteria pembatasan waktu dalam sistem hukum adat dikaitkan dengan keadaan nyata dari tanah tersebut yaitu telah menjadi belukar atau²⁷ hilang tandatanda bekas pengolahannya. Apabila tanah telah menjadi terlantar maka penguasaannya

kembali kepada persekutuan hukum adat. Jadi yang dikategorikan sebagai tanah terlantar menurut sistem hukum adat yaitu tanah dibiarkan tidak digarap selama jangka waktu tertentu, sehingga tanah menjadi belukar kembali dan tidak memberikan manfaat bagi masyarakat. Tanah yang demikian itu, kemudian diambil dan dikuasai kembali oleh persekutuan hukum untuk diatur rencana pemnafaatan selanjutnya.

Kekalahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang (pusat dan daerah) pada pengadilan dalam rangka penertiban tanah terlantar disebabkan oleh beberapa faktor, sebagai berikut:

- (1) faktor cacat yuridis dalam aspek kewenangan

Kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (presiden) kepada BPN (sekarang Kementerian Agraria dan Tata Ruang). Ketentuan ini tersirat dalam Pasal 17 PP No. 11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa “Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden”. Selanjutnya yang dimaksud dengan Kepala dalam Pasal 1 angka 5 PP tersebut menyebutkan “Dalam Peraturan ini yang dimaksud Kepala adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia”. Aspek kewenangan untuk menerbitkan Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010 jo. Pasal 19 Perkaban No. 4 Tahun 2010 menyebutkan “Kepala menetapkan keputusan penetapan tanah terlantar atas usulan Kepala Kantor Wilayah”. Sedangkan Kepala Kantor Pertanahan sumber kewenangannya terdapat pada ketentuan Pasal 22 ayat (2) Perkaban No, 4 Tahun 2010. Dengan demikian berdasarkan ketentuanketentuan tersebut, Kepala BPN dan Kepala Kantor Pertanahan adalah pejabat tata usaha negara yang berwenang melaksanakan urusan pemerintahan dalam lapangan pertanahan sehingga berwenang menerbitkan surat keputusan penetapan tanah terlantar.

Menurut Indroharto, suatu keputusan dapat dianggap bertentangan dengan peraturan perundangundangan karena.²⁸

²⁶ Sudirman Saad, “Tanah Terlantar Dalam Perspektif Hukum Adat, Hukum Islam Dan Yurisprudensi”, *Hukum dan Pembangunan*, Vol. 21, No. 1, DOI: 10.21143/jhp.vol21.no1.334, Februari 1991, hal. 48-53.

²⁷ *Ibid*, hal. 50.

²⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005, hal. 72-173.

- (a) Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan mengira memiliki suatu wewenang untuk mengeluarkan atau menolak mengeluarkan suatu keputusan padahal sebenarnya ia tidak berwenang untuk berbuat demikian;
- (b) Berdasarkan peraturan yang bersangkutan memang benar ada wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan, tetapi wewenang tersebut sebenarnya bukan diberikan kepada instansi yang telah mengeluarkan keputusan yang sedang digugat. Hal ini dapat terjadi dalam hal instansi tersebut telah berbuat demikian itu berdasarkan suatu delegasi, dimana sebenarnya delegasi itu tidak didasarkan adanya suatu keputusan pendelegasian dari sang delegans, atau pendelegasian itu sebenarnya tidak boleh dilakukan karena tidak ada dasarnya dalam suatu peraturan;
- (c) Wewenang yang dimaksud memang ada dasarnya dalam suatu peraturan perundangundangan, tetapi keputusan yang disengketakan itu sendiri bertentangan dengan peraturan dasarnya tersebut atau bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lain;
- (d) Peraturan perundangundangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan yang bersangkutan sebenarnya malah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi; dan
- (e) Keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan menyimpang dari peraturan prosedur yang harus ditetapkan.

Contohnya, Kasus HGU PT Mitra Jaya Cemerlang. Pada kasus ini, Putusan No. 392 K/TUN/2012 yang berkekuatan hukum tetap atas perkara tata usaha negara antara Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kalimantan Tengah (selaku Pemohon Kasasi) vs PT Mitra Jaya Cemerlang (selaku Termohon Kasasi) dengan pertimbangan, yaitu Tergugat tidak berwenang untuk menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara *in litis* (kewenangannya menyalahi Pasal 9 ayat (1) PP No, 11 Tahun 2010 Penertiban dan Pendaayagunaan Tanah Terlantar “Kepala menetapkan tanah terlantar terhadap tanah yang diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah”)

(2) faktor cacat yuridis dalam aspek prosedur

Aspek prosedur merupakan salah satu syarat utama yang harus dipenuhi suatu keputusan

atau ketetapan yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Aspek prosedur juga merupakan salah satu dasar putusan peradilan tata usaha negara untuk membatalkan sertipikat hak atas tanah dikatenakan Badan atau Pejabat TUN telah melakukan perbuatan hukum mengeluarkan keputusan atau ketetapan yang mana ada kesalahan prosedur dalam penerbitannya. Dengan ditemukan ada kesalahan prosedur menjadikan dasar alasan pengadilan dalam putusan untuk menyatakan batal keputusan atau ketetapan Badan atau Pejabat TUN tersebut. Aspek prosedur dalam penertiban tanah terlantar diatur dalam Pasal 4 Pasal 13 PP No. 11 Tahun 2010 dan diperjelas dalam Pasal 3 Perkaban No. 4 Tahun 2010.

Cacat yuridis dalam aspek prosedur yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berwenang terjadi pada beberapa kasus yang sudah berkekuatan hukum tetap, sebagai berikut:

- (a) Kasus HGB PT Pondok Kalimaya Putih Putusan No.13/G/2012/PTUNSRG yang sudah berkekuatan hukum tetap antara PT Pondok Kalimaya Putih (selaku Penggugat) vs 1 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selaku Tergugat I), 2 Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang (selaku Tergugat II) dengan pertimbangan hukum sebagai berikut, bahwa berdasarkan fakta hukum dan penilaian atas fakta hukum tersebut, Pengadilan berkesimpulan dari segi prosedur/formal, terdapat tahapantahapan yang tidak dipatuhi oleh Tergugat I sebelum mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan, yaitu:

Bahwa tahapan inventarisasi tanah terlantar atas tanah terindikasi terlantar pada tanah HGB No. 23, 24, 22 masingmasing atas nama PT Pondok Kalimaya Putih tidak didasarkan pada sumber informasi yang jelas sebagaimana yang telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 4 Tahun 2010.

Bahwa tidak ada analisis hasil inventarisasi untuk menyusun dan menetapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah terindikasi terlantar pada tanah HGB No. 23, 24, 22 masingmasing atas nama PT Pondok Kalimaya Putih dari Kepala Kantor BPN Provinsi Banten sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (3) Peraturan

Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No 4 Tahun 2010.

Bahwa tidak ada laporan hasil identifikasi dari penelitian dengan format lampiran 3 sebagaimana yang telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) huruf g Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2010.

Bahwa terhadap laporan akhir identifikasi dan penelitian tanah hanya untuk atas tanah HGB No. 21, 22, 23/Cikoneng atas nama PT Pondok Kalimaya Putih, sedangkan atas tanah HGB No. 24/ Cikoneng atas nama PT Pondok Kalimaya Putih tidak ada laporannya.

Bahwa pengumuman peringatan I tidak dapat dimaknai sebagai tahapan peringatan dan pemberitahuan sesuai ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2010, karena waktu pengumuman peringatan I tersebut adalah sama dengan waktu pemberitahuan akan dilakukan identifikasi dan penelitian lapangan;

Bahwa peringatan II dan III kepada Penggugat dalam format lampiran 7 dan 8 sebagaimana yang telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 14, Pasal 16 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 4 Tahun 2010 jo. Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010, terbukti tidak dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Banten.

Menimbang bahwa oleh karena dari pengujian prosedural/formal, telah terbukti terdapat tahapantahapan yang tidak dipatuhi oleh Tergugat I, oleh karenanya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan terbukti pula mengandung cacat yuridis;

- (b) Kasus HGU PT Krama Yudha Septa Putusan No. 311 K/TUN/2013 yang sudah berkekuatan hukum tetap antara Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Pemohon Kasasi) vs PT Krama Yudha Septa (Termohon Kasasi) dengan pertimbangan hukum berupa terhadap alasan-alasan tersebut Mahkamah Agung berpendapat:

Pertama, bahwa alasan-alasan tersebut tidak dapat dibenarkan, oleh karena *Judex Facti* dalam pertimbangan hukumnya sudah tepat dan tidak salah menerapkan hukum, karena Keputusan Tata Usaha Negara *in litis* terbit bertentangan dengan aturan formal yang mengatur prosedurnya. Di samping itu, penerbitan objek sengketa telah cacat prosedur, tidak sesuai dengan Tata Cara Penerbitan Tanah Terlantar, karena Berita Acara Identifikasi dan Penelitian Tanah HGU No. 01 tanggal 21 Juni 1988 atas nama PT Krama Yudha Septa tidak ditandatangani dan Tergugat tidak dapat membuktikan adanya Surat Kepala Kantor Wilayah BPN tanggal 27 April 2010 dan Pengumuman tanggal 29 April 2010 yang dimaksud oleh Tergugat;

Kedua, bahwa lagi pula pada hakikatnya alasan-alasan kasasi ini mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan, hal mana tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan pada tingkat kasasi, karena pemeriksaan pada tingkat kasasi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakan atau ada kesalahan dalam pelaksanaan hukum;

Selanjutnya, menimbang bahwa dengan ditolaknya permohonan kasasi, Pemohon Kasasi dinyatakan sebagai pihak yang dikalahkan. Karenanya, dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini.

- (3) faktor cacat yuridis dalam aspek substansi

Aspek substansi merupakan kesalahan data akibat aspek prosedural dianggap sebagai formalitas saja bahkan sama sekali tidak dilaksanakan aspek prosedural ini. Hal ini merupakan kesalahan yang sangat fatal, yang mengakibatkan kerugian tenaga, waktu, dan uang negara karena pihak yang kalah dalam pengadilan diwajibkan untuk membayar biaya pengadilan.

Hal yang sama dinyatakan Indroharto yang menyatakan di dalam peradilan tata usaha negara pengujian hakim terhadap surat keputusan tata usaha negara meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu:²⁹

- (a) Aspek kewenangan meliputi hal berwenang, tidak berwenang atau melanggar kewenangan. Dasar kewenangan Pejabat TUN adalah atribusi (berasal dari perundangundangan yang melekat pada suatu jabatan), delegasi

²⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di*

Pengadilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005, hal. 324.

(adanya pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada), dan mandat (dalam hal ini tidak ada pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan).

- (b) Aspek substansi atau materi meliputi pelaksanaan atau penggunaan kewenangannya apakah secara materi atau substansi telah sesuai dengan ketentuan hukum atau peraturan perundangundangan yang berlaku.
- (c) Aspek prosedural, yaitu apakah prosedur pengambilan keputusan tata usaha negara yang disyaratkan oleh peraturan perundangundangan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut telah ditempuh atau tidak.

Berdasarkan teori efektivitas hukum Soejono Soekamto, penulis berpendapat bahwa dari kelima faktor, faktor hukum (undangundang) yang harus diperbaiki pertama kali. Hal tersebut dikarenakan keempat faktor lainnya hanya melaksanakan apa yang diatur dalam peraturan perundangundangan. Apabila norma sudah baik, faktor penegak hukum yang diperbaiki. Faktor penegak hukum dalam penertiban tanah terlantar, yaitu pihak yang menetapkan dan yang mengusulkan tanah sebagai objek terlantar. Pihak yang menetapkan dan mengusulkan tanah sebagai objek terlantar harus bekerja secara profesional berdasarkan norma yang sudah diatur dalam peraturan perundangundangan yang berlaku.

Penulis menemukan ketidakefektifan faktor sumber daya manusia atau yang menetapkan dan yang mengusulkan tanah sebagai objek tanah terlantar. Jika melihat Putusan Mahkamah Agung dari aspek kewenangan tersebut, ditemukan kesalahan kewenangan dalam hal menetapkan suatu surat keputusan berkaitan dengan objek tanah terlantar. Seharusnya, Kepala BPN yang menetapkan sebagai objek tanah terlantar berdasarkan surat keputusan bukan Kepala Kantor Wilayah.

Penulis juga menemukan ketidakefektifan faktor sumber daya manusia dari aspek prosedural secara khusus mengenai tahapan identifikasi dan penelitian objek tanah terlantar yang tidak sesuai dengan apa yang dinormakan dalam peraturan perundangundangan terkait penertiban tanah terlantar. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung tersebut, tahapan identifikasi dan penelitian sampai ada yang tidak dilakukan (hanya formalitas saja), ada juga surat identifikasi tanah

terlantar yang tidak ditandatangani oleh pemilik tanah.

PENUTUP

Simpulan

Efektifitas pengaturan penertiban tanah terlantar dilihat dari 5 (lima) faktor efektivitas hukum, yaitu faktor hukum (undangundang); faktor penegak hukum; faktor sarana; faktor masyarakat, dan faktor budaya. Penulis menemukan ketidakefektifan faktor sumber daya manusia atau yang menetapkan dan yang mengusulkan tanah sebagai objek tanah terlantar. Jika melihat Putusan Mahkamah Agung aspek kewenangan, ditemukan kesalahan kewenangan dalam hal menetapkan suatu surat keputusan berkaitan dengan objek tanah terlantar. Seharusnya Kepala BPN yang menetapkan sebagai objek tanah terlantar berdasarkan surat keputusan bukan Kepala Kantor Wilayah. Penulis juga menemukan ketidakefektifan faktor sumber daya manusia dari aspek prosedural secara khusus mengenai tahapan identifikasi dan penelitian objek tanah terlantar yang tidak sesuai dengan apa yang dinormakan dalam peraturan perundangan terkait penertiban tanah terlantar. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung di atas tahapan identifikasi dan penelitian sampai ada yang tidak dilakukan (hanya formalitas saja), ada juga surat identifikasi tanah terlantar yang tidak ditandatangani oleh pemilik tanah.

Rekomendasi

Berdasarkan letak ketidakefektifan pengaturan penertiban tanah terlantar, terdapat beberapa hal yang harus dilakukan. Untuk itu, perlu *kesatu*, dibentuk tim pengawas terhadap tim yang dibentuk untuk melaksanakan penertiban tanah terlantar; *kedua*, PP No. 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala BPN NO. 4 Tahun 2010 harus direvisi terutama terkait tahapan identifikasi, penelitian dan peringatan; dan *ketiga*, sanksi terhadap yang berwenang melakukan penertiban tanah terlantar jika tidak melakukan tahapan sesuai dengan PP No. 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala BPN NO. 4 Tahun 2010.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Dumais, Rendy Octavianus. (2014). Pengaturan Hukum Terhadap Keberadaan Tanah Terlantar Di Indonesia. *Lex et Societas*. Vol. 2. No. 5. Juni.
- Gunardhy, Marthin., Dwijendra, Ngakan Ketut Acwin., Yudiantini, Ni Made. (2019). Eksistensi Lahan Terlantar Di Kawasan Renon Denpasar. *Ruang Space*. Vol. 6. No. 1. April.
- Ismail, Nurhasan. (2012). Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat. *Rechtsvinding*. Vol. 1. No. 1. April.
- Nurlinda, Ida., Pujiwati, Yani., Ishak, Marendra. (2013). Evaluasi Dampak Berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Terhadap Kebijakan Pengelolaan Tanah Pertanian Di Kabupaten Tasikmalaya. *Sosiohumaniora*. Vol. 15. No. 1. Maret.
- Putri, Afifa Eka. (2020). Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Termasuk Tanah Terlantar (Studi Kasus di Desa Madapolo Kecamatan Obi). *Dinamika Hukum*. Vol. 26. No. 4. Februari.
- Saad, Sudirman. (1991). Tanah Terlantar Dalam Perspektif Hukum Adat, Hukum Islam Dan Yurisprudensi. *Hukum dan Pembangunan*. Vol. 21. No. 1. DOI: 10.21143/jhp.vol21.no1.334. Februari.
- Supriyanto. (2010). Kriteria Tanah Terlantar Dalam Peraturan Perundangan Indonesia". *Dinamika Hukum*. Vol. 10. No. 1. Januari.
- Yunior, Lianton Vicco. (2019). Wewenang Pemerintah dalam Penentuan Kriteria Tanah Terlantar. *JuristDiction*. Vol. 2. No. 6. November.

Buku

- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.

Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 1982.

Soekanto, Soerjono. *Pokokpokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Pustaka Dalam Jaringan

- Azis, Sukiman. (2011). Hak Milik Berfungsi Sosial, (*online*), (<http://sukirman.weebly.com/rubrikartikel/hakmilikberfungsisisosial>). diakses tanggal 23 Juli 2020.
- Bayu, Dimas Jarot. (2019). Sebanyak 1,5 Juta Hektare Lahan Terlantar di Indonesia, (*online*), (<https://katadata.co.id/yulawati/berita/5e9a5521776b2/sebanyak15jutahektarelahantlerlantardiindonesia>). diakses tanggal 22 Juli 2020).
- Gumilar, Tedy. (2010). Hanya Presiden dan BNP yang Tahu Data Tanah Terlantar, (*online*), (<https://nasional.kontan.co.id/news/hanyapresidentdanbnpyangtahudatatanahterlantar1>). diakses tanggal 1 Agustus 2020).
- Handoyo. (2019). BPN: Relokasi Korban Gempa Palu Manfaatkan Tanah Terlantar, (*online*), (<https://nasional.kontan.co.id/news/bpnrelokasikorbangempapalumanfaatkanahtelantar>). diakses tanggal 24 Juli 2020).
- Lavinda. (2016). Gini Rasio Pertanahan Capai 0,58, Program Strategis Agraria dan Tata Ruang Mendesak, (*online*), (<https://ekonomi.bisnis.com/read/20160924/9/586709/ginirasiopertanahcapai058programstrategisagrariadantataruangmendesak>), diakses 8 Desember 2021).
- Redi, Ahmad. (2016). Reforma Agraria Melalui Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, (*online*), (<https://ahmadredi.com/artikel/item/124reformaagrariamelaluipenertibandanpendayagunaananahterlantar>). diakses tanggal 30 Juli 2020).
- Simorangkir, Eduardo. (2017). Ada 400 ribu Ha Tanah Terlantar di RI, (*online*), (<https://finance.detik.com/beritaekonomibisnis/d3726272/ada400ribuhanahterlantardiri>). diakses tanggal 1 Agustus 2020).

Suryadi. (2018). Kementerian ATR/BPN Akan Revisi PP 11 Tahun 2010 Untuk Perkuat Penertiban Tanah Terlantar, (*online*), (<http://www.indeksberita.com/kementerian>

[atrbpnrevisipp11tahun2010perkuatpenertibantanahterlantar/](http://www.indeksberita.com/kementerian-atrbpn-revisi-pp-11-tahun-2010-perkuat-penertiban-tanah-terlantar/). diakses tanggal 23 Juli 2020).