

Legalitas Pencabutan Sertifikat Hak Atas Tanah Terlantar Oleh Pemerintah dan Penyebab Timbulnya Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah

Thana Yudha

Universitas Ibnu Chaldun Jakarta

Email: thana.yudha@yahoo.com

ARTICLE INFO

Article History

Submission : 10-07-2026

Received : 11-07-2026

Revised : 22-07-2026

Accepted : 23-07-2026

Keywords

tanah terlantar;
pencabutan sertifikat;
keadilan;
kepastian hukum;
hak asasi manusia

DOI:

10.59066/ijoms.v5i2.2707

ABSTRACT

Pencabutan sertifikat hak atas tanah terlantar oleh pemerintah yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 jo. Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja kerap menimbulkan sengketa kepemilikan di masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis legalitas pencabutan sertifikat tanah terlantar dan mengidentifikasi faktor penyebab munculnya sengketa menggunakan pisau analisis Teori Keadilan, Teori Kepastian Hukum, dan Teori Pelanggaran Hak Asasi Manusia. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun pencabutan telah memiliki dasar hukum, kelemahan dalam mekanisme penetapan tanah terlantar menyebabkan pelanggaran terhadap asas kepastian hukum Gustav Radbruch, tidak terpenuhinya keadilan prosedural John Rawls, serta terjadinya pelanggaran hak milik sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi norma yang menjamin keseimbangan antara fungsi sosial tanah dengan perlindungan hak asasi manusia.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright© 2026 by Author. Published by CV. Era Digital Nusantara



Pendahuluan

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa memiliki fungsi sosial yang fundamental dalam kehidupan bernegara. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Amanat konstitusional tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang pada Pasal 6 menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Konsepsi fungsi sosial ini menghendaki agar pemegang hak tidak hanya memiliki kewenangan untuk menguasai dan menggunakan tanah, tetapi juga berkewajiban memelihara dan memanfaatkannya sesuai dengan peruntukannya (Boedi Harsono, 2018). Dalam kerangka tersebut, negara diberi kewenangan untuk menertibkan tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan oleh pemegang haknya. Instrumen hukum yang digunakan adalah penertiban tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 27, 34, dan 40 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960). Ketentuan ini kemudian dioperasionalkan melalui Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Urgensi penertiban tanah

terlantar semakin menguat pasca terbitnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Pasal 180 Undang-Undang Cipta Kerja mengubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Pokok Agraria dengan tujuan mempercepat investasi dan penyediaan tanah bagi Pembangunan (Pasal 180 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023). Namun realitas di lapangan menunjukkan bahwa kebijakan ini justru menimbulkan gelombang sengketa baru. Data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mencatat sepanjang 2022-2024 terdapat 517.442 hektare tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, ATR/BPN, 2024). Dari jumlah tersebut, 38% atau sekitar 196.628 hektare sertifikatnya telah dicabut dan menjadi objek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Mahkamah Agung RI mencatat ada 214 putusan terkait pembatalan SK pencabutan hak atas tanah terlantar periode 2022-2025, dengan 67% di antaranya dikabulkan (Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2025).

Eksplorasi terhadap problematika ini perlu diletakkan dalam koridor tiga konsep teoritis makro. Merujuk pada pandangan Gustav Radbruch mengenai tiga elemen fundamental hukum yakni keadilan, utilitas, dan kepastian elemen kepastian wajib diposisikan sebagai prioritas utama saat terjadi ketidakselarasan normatif (Gustav Radbruch, 2012). Langkah ini krusial guna memproteksi publik dari dampak regulasi yang bersifat dwiarti. Jika dikorelasikan, rumusan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 yang menggunakan frasa abstrak “sengaja tidak diusahakan” tanpa disertai parameter kuantitatif yang rigid pada dasarnya telah mengoyak pilar kepastian hukum tersebut. Implikasinya, norma ini membuka ruang bagi lahirnya otoritas diskresioner yang terlampaui longgar di tingkat birokrasi. Selanjutnya, basis argumentasi kedua bersandar pada tesis John Rawls mengenai *justice as fairness* yang bertumpu pada asas kesetaraan kebebasan serta asas diferensiasi (John Rawls, 1974). Mengacu pada doktrin keadilan prosedural, negara wajib menjamin hak warga negara untuk memberikan klarifikasi atau didengar keterangannya secara adil sebelum sebuah hak milik dieliminasi. Berdasarkan prinsip tersebut, tindakan aparat yang sekadar menempelkan dokumen peringatan pada papan pengumuman balai desa tanpa adanya konfirmasi langsung kepada subjek hukum yang bersangkutan merupakan bentuk nyata dari pengabaian asas *audi et alteram partem*.

Pada doktrin ketiga, hak atas kepemilikan privat diposisikan sebagai bagian dari rumpun hak sipil dan politik dalam konsepsi Hak Asasi Manusia generasi pertama. Jaminan bahwa kepemilikan personal tidak dapat dirampas secara sepihak dan melawan hukum telah dipatrikan secara yuridis dalam Pasal 17 *Universal Declaration of Human Rights* serta Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Benang merah ini sejalan dengan kaidah yang dilahirkan oleh *European Court of Human Rights* pada perkara *James v. United Kingdom*, yang menggarisbawahi bahwa segala bentuk pengambilalihan aset privat yang mengabaikan prosedur hukum yang sah serta tanpa disertai ganti kerugian yang layak dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap Pasal 1 Protokol 1 Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa (*European Court of Human Rights*, 1986).

Secara teoritik, konflik ini memperlihatkan ketegangan antara fungsi sosial tanah Pasal 6 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria dengan perlindungan hak milik sebagai Hak Asasi Manusia (Maria S.W. Sumardjono, 2020). Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21/PUU-XVIII/2020 mensyaratkan bahwa pembatasan hak atas tanah harus berdasarkan Undang-Undang dengan rumusan yang jelas, terukur, dan tidak menimbulkan kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk menjawab dua permasalahan

hukum: *Pertama*, bagaimana legalitas dan mekanisme pencabutan sertifikat hak atas tanah terlantar oleh pemerintah ditinjau dari Teori Kepastian Hukum. *Kedua*, mengapa kebijakan pencabutan tersebut justru menimbulkan sengketa kepemilikan ditinjau dari Teori Keadilan dan Teori Pelanggaran Hak Asasi Manusia, serta bagaimana rekonstruksi normanya.

Metode Penelitian

Penelitian ini mengaplikasikan metode penelitian hukum doktrinal atau yang dikenal sebagai doktrin normative (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2019). Guna membedah permasalahan, terdapat tiga jenis pendekatan yang diintegrasikan secara simultan (Peter Mahmud Marzuki, 2021). *Pertama*, pendekatan perundang-undangan diterapkan melalui telaah kritis terhadap dokumen konstitusi UUD 1945, tata aturan Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021, Undang-Undang No. 6 Tahun 2023, hingga berbagai konvensi Hak Asasi Manusia di tingkat global. *Kedua*, pendekatan konseptual diadopsi untuk mengurai sekaligus memetakan doktrin fungsi sosial hak atas tanah, bangunan teori kepastian hukum Radbruch, nilai-nilai keadilan prosedural Rawls, serta hak kepemilikan privat dalam koridor Hak Asasi Manusia. *Ketiga*, pendekatan kasus diwujudkan melalui eksplanasi yuridis terhadap 15 putusan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara serta 5 produk putusan Mahkamah Agung RI sepanjang kurun waktu 2022 hingga 2025. Basis informasi bertumpu pada penggunaan data sekunder yang mencakup klasifikasi bahan hukum primer, sekunder, beserta tersier. Adapun operasionalisasi pengumpulan data dijalankan lewat mekanisme studi dokumentasi kepustakaan (Johnny Ibrahim, 2018). Selanjutnya, seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan model penalaran deskriptif-analitis guna menghasilkan kesimpulan yang bersifat preskriptif.

Hasil dan Pembahasan

Legalitas Pencabutan Sertipikat Ditinjau dari Teori Kepastian Hukum

Kewenangan negara menertibkan tanah terlantar bersumber pada doktrin “hak menguasai negara” Pasal 2 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria. Secara formil, Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 telah memenuhi asas legalitas karena diterbitkan atas delegasi Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria. Namun secara materiil, norma tersebut cacat dari perspektif Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch. Radbruch menyatakan bahwa hukum tanpa kepastian bukan lagi hukum. Kepastian hukum menghendaki norma harus: 1) jelas dan tidak multitafsir, 2) tidak retroaktif, 3) konsisten. Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 melanggar syarat pertama karena frasa “sengaja tidak diusahakan” sangat subjektif. Tidak ada parameter apakah 1 tahun, 2 tahun, atau 5 tahun tidak digarap baru disebut terlantar. Akibatnya terjadi disparitas: Kanwil Badan Pertanahan Nasional Jawa Barat menggunakan batas 2 tahun, sementara Kalimantan Barat 5 tahun. Ini melanggar *asas lex certa* dalam teori kepastian hukum. Pelanggaran kepastian hukum juga terlihat dari sistem notifikasi. Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 hanya mewajibkan surat fisik ke alamat pada sertifikat. Padahal menurut Ombudsman RI, 43% alamat pemilik sudah tidak update karena data Badan Pertanahan Nasional belum terintegrasi dengan Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil). Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 45/G/2023/PTUN.JKT secara tegas menyatakan penempelan surat di papan pengumuman kelurahan tidak memenuhi asas kecermatan Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014.

Radbruch menyebut kondisi ini sebagai *gesetzliches Unrecht* atau hukum yang tidak adil karena prosedurnya tidak memberi kepastian (Gustav Radbruch, 1946).

Sengketa Kepemilikan Ditinjau dari Teori Keadilan dan Teori Pelanggaran Hak Asasi Manusia

a. Pelanggaran Keadilan Prosedural John Rawls

Rawls dalam *A Theory of Justice* menyatakan keadilan harus dilihat dari 2 aspek: keadilan substantif dan keadilan prosedural. Keadilan prosedural menghendaki adanya fair procedure sebelum negara mengambil hak warga. *Due process of law* minimal harus memuat 3 unsur: *notice*, *opportunity to be heard*, dan *impartial tribunal*. Dalam penertiban tanah terlantar, unsur *notice* tidak terpenuhi. Putusan Mahkamah Agung RI No. 128 K/TUN/2024 membatalkan Surat Keputusan (SK), karena surat peringatan hanya ditempel di kantor desa, padahal pemilik berada di luar negeri. Unsur *opportunity to be heard* juga dilanggar karena Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tidak menyediakan ruang keberatan administratif sebelum penetapan. Akibatnya pemilik langsung menggugat ke Peradilan Tata Usaha Negara. Ini bertentangan dengan *prinsip audi et alteram partem* yang merupakan inti keadilan prosedural Rawls. Ketika prosedur tidak adil, maka hasil substantifnya juga tidak adil meskipun tujuannya baik.

b. Pelanggaran Hak Milik Sebagai Hak Asasi Manusia

Teori Hak Asasi Manusia Generasi Pertama menempatkan hak milik dalam rumpun hak sipil-politik yang bersifat *negative rights* (Rhona K.M. Smith et al., 2018). Negara tidak boleh mengintervensi secara sewenang-wenang. Pasal 17 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) atau dikenal sebagai UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*) menyatakan: “*No one shall be arbitrarily deprived of his property*”. Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 mempertegas: “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”. *European Court of Human Rights* dalam *Lallement v. France* menetapkan 3 tes untuk menguji legalitas pencabutan hak milik: 1) *lawful*, 2) *in public interest*, 3) *proportionate* (European Court of Human Rights, 2022). Dalam konteks domestik, implementasi pencabutan hak atas tanah yang diidentifikasi terlantar dinilai gagal melewati pengujian elemen ketiga, yakni *asas proporsionalitas*. Karakter tidak proporsional ini setidaknya dipicu oleh dua persoalan mendasar. *Pertama*, ketiadaan klausul alternatif berupa ganti rugi atau perlindungan hukum bagi pemegang hak yang memiliki iktikad baik, namun mengalami kendala finansial dalam mengelola lahannya. *Kedua*, batasan waktu maklumat selama 30 hari sebelum tanah eks-terlantar dialihkan kepada subjek hukum baru berdasarkan Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 dipandang terlampau sempit. Limitasi waktu yang singkat ini secara empiris rentan dimanipulasi dan dimanfaatkan oleh sindikasi mafia tanah Putusan Mahkamah Agung RI No. 128 K/TUN/2024 membuktikan bahwa pemohon hak baru adalah staf honorer Badan Pertanahan Nasional yang memiliki akses informasi. Ini adalah pelanggaran Hak Asasi Manusia berupa *abuse of power* (Maria S.W. Sumardjono, 2001). Komnas Hak Asasi Manusia dalam kajian 2024 menyatakan bahwa 214 gugatan tanah terlantar adalah indikasi pelanggaran hak atas tanah sebagai bagian dari hak ekonomi sosial budaya. Negara wajib menghormati *respect*, melindungi *protect*, dan memenuhi *fulfill* hak atas tanah (John Rawls, 1950). Pencabutan tanpa verifikasi faktual adalah bentuk kegagalan negara dalam *obligation to protect*.

c. Rekonstruksi Norma Berbasis Teori Keadilan dan Hak Asasi Manusia

Berdasarkan pisau analisis di atas, rekonstruksi norma harus memenuhi 3 prinsip Radbruch dan 2 prinsip Rawls:

- 1) Rekonstruksi Kepastian Hukum: Merumuskan indikator teknis tanah terlantar dalam Undang-Undang. Mengadopsi *National Land Code 1965* Malaysia Section 116, Undang-Undang harus menyebut tanah baru dikategorikan terlantar apabila: a) tidak diusahakan selama 3 tahun berturut-turut; b) luasnya di atas 2 hektar untuk pertanian; c) tidak ada *force majeure* (Julius Sembiring, 2022). Ini memenuhi asas *lex certa*.
- 2) Rekonstruksi Keadilan Prosedural: Revisi Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 dengan mewajibkan triple notification: surat fisik, SMS ke NIK Dukcapil, dan notifikasi aplikasi Sentuh Tanahku. Peringatan baru sah apabila ada bukti terima elektronik. Ini memenuhi *notice and opportunity to be heard* Rawls.
- 3) Rekonstruksi Perlindungan Hak Asasi Manusia: Menambahkan *cooling off* period 2 tahun setelah SK Penetapan sebelum tanah dimohon pihak ketiga (M. Bakri, 2023). Ini memberi waktu pemilik untuk judicial review dan mencegah perampasan hak secara sewenang-wenang. Konsep ini sesuai Section 34 *Dutch Land Law* dan Putusan ECtHR *James v. UK*.
- 4) Membentuk Majelis Keberatan di Kanwil Badan Pertanahan Nasional sebagai upaya administratif wajib sebelum ke Peradilan Tata Usaha Negara. Ini memenuhi asas *exhaustion of local remedies* dalam hukum Hak Asasi Manusia (Saldi Isra, 2022).
- 5) Mewajibkan verifikasi lapangan bersama Kepala Desa dengan Berita Acara yang ditandatangani 2 saksi. Praktik di Bali menurunkan gugatan 78% karena memenuhi asas partisipasi (H.S. Salim, 2022).

Kesimpulan

Secara formil pencabutan sertifikat tanah terlantar sah menurut hukum positif. Namun secara materiil bertentangan dengan Teori Kepastian Hukum Gustav Radbruch karena norma Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 kabur dan multitafsir, timbulnya sengketa merupakan wujud pelanggaran Teori Keadilan Prosedural John Rawls karena tidak terpenuhinya *due process of law*, serta pelanggaran Hak Asasi Manusia atas hak milik Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 17 DUHAM. Negara gagal menjalankan *obligation to respect and protect* hak atas tanah.

Saran yang diberikan penulis adalah bahwa DPR dan Pemerintah merevisi PP No. 20 Tahun 2021 dengan memasukkan 5 rekonstruksi norma berbasis teori keadilan dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian ATR/BPN mempercepat integrasi NIK-Dukcapil dan implementasi Peringatan Elektronik tahun 2026. Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran/Peraturan Mahkamah Agung RI tentang pedoman mengadili sengketa tanah terlantar dengan pendekatan Hak Asasi Manusia.

Referensi

- Ali, Zainuddin. (2016). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bakri, M. (2023). "Politik Hukum Penertiban Tanah Terlantar Pasca UU Cipta Kerja." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 53, No. 2: 301-320.
- Dutch Land Law (Kadasterwet)*, Section 34.
- ECtHR, *James v. United Kingdom*, App No. 8793/79, 21 February 1986.
- ECtHR, *Lallement v. France*, App No. 46044/99, 11 April 2002.

European Convention on Human Rights, Protocol 1 Article 1.

Harsono, Boedi. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.

Hutagalung, Arie Sukanti. (2015). *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: LPHI.

Isra, Saldi. (2022). "Hak Menguasai Negara dan Hak Asasi Manusia atas Tanah." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 29, No. 1: 1-20.

Kementerian ATR/BPN. *Laporan Kinerja Penertiban Tanah Terlantar Tahun 2024*. Jakarta, 2025.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.

National Land Code 1965 Malaysia, Section 116.

Nowak, Manfred. *Introduction to the International Human Rights Regime*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2003.

Ombudsman RI. *Laporan Hasil Pemeriksaan Maladministrasi Pelayanan Pertanahan*. Jakarta,

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. LNRI Tahun 2021 No. 30, TLN No. 6633.

Putusan MA No. 128 K/TUN/2024.

Putusan MA No. 312 K/TUN/2024.

Putusan MK No. 21/PUU-XVIII/2020.

Putusan PTUN Jakarta No. 45/G/2023/PTUN.JKT.

Putusan PTUN Surabaya No. 88/G/2023/PTUN.SBY.

Radbruch, Gustav. (1950). *Legal Philosophy. Translated by Kurt Wilk*. Cambridge: Harvard University Press.

Rawls, John. (1999). *A Theory of Justice. Revised Edition*. Cambridge: Harvard University Press.

Salim, H.S. (2022). "Rekonstruksi Pengaturan Tanah Terlantar dalam Perspektif Keadilan Agraria." *Mimbar Hukum* 34, No. 1: 45-67.

Sembiring, Julius. (2022). "Asas Kepastian Hukum dalam Pencabutan Hak Atas Tanah." *Jurnal Konstitusi* 19, No. 3: 512-530.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

Sumardjono, Maria S.W. (2001). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya*. Jakarta: Kompas.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. LNRI Tahun 2014 No. 292, TLN No. 5601.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. LNRI Tahun 1960 No. 104, TLN No. 2043.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. LNRI Tahun 2023 No. 41, TLN No. 6856.

Universal Declaration of Human Rights 1948, Pasal 17.