

**PROBLEMATIKA PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR
20 TAHUN 2021 TENTANG PENERTIBAN KAWASAN DAN TANAH
TELANTAR TERHADAP TANAH YANG DIKUASAI LANGSUNG OLEH
NEGARA**

***THE PROBLEMS IN IMPLEMENTING GOVERNMENT REGULATION
NUMBER 20 OF 2021 ON THE CONTROL OF ABANDONED AREAS AND
LANDS DECLARED AS LAND DIRECTLY CONTROLLED BY THE STATE***

Rizky Putri Gista Tiara

Universitas Jenderal Soedirman

Korespondensi Penulis : rizky.tiara@mhs.unsoed.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Tiara, Rizky Putri Gista. *Problematika Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar terhadap Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.9 (2026).

ABSTRAK

Tanah memiliki fungsi sosial dan ekonomi yang strategis, sehingga penelantaran tanah tidak dapat dibiarkan tanpa mekanisme penertiban yang jelas. Artikel ini membahas penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, khususnya mengenai mekanisme penetapan tanah telantar dan akibat hukumnya terhadap pemegang hak. Isu hukum utama terletak pada belum lengkapnya norma perlindungan hukum bagi pemegang hak ketika tanah ditetapkan telantar dan beralih menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Hasil kajian menunjukkan bahwa PP 20/2021 telah mengatur tahapan evaluasi, peringatan dan penetapan, tetapi belum merinci forum keberatan, standar pembuktian pembelaan pemegang hak, serta pemulihan apabila penetapan tanah telantar terbukti keliru. Oleh sebab itu, penyempurnaan regulasi diperlukan agar penertiban tanah telantar tetap sejalan dengan kepastian hukum, fungsi sosial tanah dan perlindungan hak atas tanah.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Penguasaan Negara, Perlindungan Hukum, Tanah Telantar

ABSTRACT

Land has strategic social and economic functions, so abandoned land cannot be left without a clear control mechanism. This article examines the implementation of Government Regulation Number 20 of 2021 concerning the Control of Abandoned Areas and Land, particularly the mechanism for determining abandoned land and its legal consequences for rights holders. The main legal issue lies in the incomplete regulation of legal protection for rights holders when land is declared abandoned and transferred into land directly controlled by the state. The findings show that Government Regulation Number 20 of 2021 regulates evaluation, warnings and determination procedures, but does not specifically

provide an objection forum, evidentiary standards for rights holders, or remedies when the determination is later proven incorrect. Regulatory refinement is therefore required to maintain legal certainty, the social function of land and protection of land rights.

Keywords: *Legal Certainty, State Control, Legal Protection, Abandoned Land*

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang memiliki nilai penting dan strategis. Hal ini karena hampir seluruh aktivitas manusia serta keberlangsungan hidupnya bergantung pada tanah. Lebih dari sekadar penopang kehidupan, keberadaan tanah juga berpengaruh terhadap tatanan struktural maupun administratif pada lembaga bisnis maupun sektor swasta.¹ Tanah dalam perspektif Pancasila serta Undang-Undang Dasar 1945 dipandang sebagai aset pokok bagi rakyat maupun negara untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan demi terciptanya keadilan dan kemakmuran masyarakat.² Namun, lahan yang semestinya memiliki peran penting dan nilai guna dalam mendukung pertumbuhan ekonomi serta pembangunan nasional, pada kenyataannya masih kerap dibiarkan terbengkalai dan belum dimaksimalkan pemanfaatannya.³

Pada era pertumbuhan ekonomi saat ini, pembangunan mengalami peningkatan di berbagai sektor, mulai dari bidang pertanian, perumahan, hingga industri. Kondisi tersebut mendorong meningkatnya kebutuhan akan lahan. Permintaan lahan yang semakin besar juga berpotensi menimbulkan beragam persoalan terkait tanah. Mengingat tanah merupakan sumber daya alam yang jumlahnya terbatas, penggunaannya perlu diatur dengan baik agar benar-benar dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan tanah berdasarkan hak penguasaannya harus mendapatkan dukungan dari negara maupun masyarakat, sehingga mampu memberikan nilai guna sekaligus meminimalisasi ketimpangan sosial.

¹ Putu Sinta Dewi, Komang Febrinayanti Dantes dan I Dewa Gede Herman Yudiawan, *Kajian Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Sebagai Mekanisme Penetapan Hak atas Tanah Terlantar di Indonesia*, Jurnal Komunitas Yustisia, Vol.5, No.3 (November 2022), p.1–11.

² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

³ Muhammad Farhat Abulkhair, Alfina Damayanti dan Musa Taklima, *Tinjauan PP No. 20 Tahun 2021 tentang Kebijakan Hukum Pengelolaan Tanah Terlantar di Indonesia*, MIJ: Maliki Interdisciplinary Journal, Vol.3, No.1 (Januari 2025), p.487–501.

Seiring perkembangan zaman, berbagai persoalan terkait pertanahan semakin bermunculan, terutama menyangkut aspek kepemilikan maupun pengelolaan yang kerap tidak sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) maupun Peraturan Pemerintah (PP). Pada prinsipnya, tanah memiliki kewajiban untuk dimanfaatkan sesuai peruntukannya, yaitu mendukung pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan demi kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam bidang pertanian.

Kondisi yang sedang dihadapi masyarakat Indonesia saat ini adalah banyaknya bidang tanah yang terindikasi terlantar karena tidak ada pihak yang mengelolanya. Pemerintah sebagai otoritas yang berwenang di sektor pertanahan tampak mengabaikan peran strategisnya sehingga persoalan tanah terlantar tidak terselesaikan dengan baik. Kurangnya perhatian dari pemerintah terhadap tanah-tanah yang dibiarkan begitu saja semakin memperburuk situasi. Lemahnya jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah juga menghambat proses pendistribusian tanah untuk kepentingan publik, yang pada akhirnya berdampak pada aspek sosial dan ekonomi masyarakat.⁴

Pemerintah sejak lama telah memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang ditujukan untuk menjamin kepastian hukum dalam pemanfaatan tanah guna mewujudkan kesejahteraan, keadilan dan kebahagiaan bagi bangsa serta masyarakat.⁵ Regulasi tersebut memiliki keterkaitan erat dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, ruang dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Jika dicermati, pasal ini menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya alam harus selalu diarahkan pada peningkatan kesejahteraan serta kemakmuran rakyat Indonesia sebagai tujuan utama.

Pasal 2 ayat (2) UUPA menjelaskan mengenai wewenang, struktur kelembagaan, serta aturan yang mengatur pembagian, pemanfaatan, penyediaan,

⁴ Roziqin, Muhammad Hakim dan Dimyati, *Kepastian Hukum Pengaturan Hak atas Tanah dalam Pluralisme Hukum*, Jurnal de Facto, Vol.11, No.1 (Juli 2024), p.135–45.

⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043.

dan pemeliharaan tanah, termasuk pula identifikasi hukum atas setiap aktivitas perorangan maupun tindakan hukum yang berhubungan dengan hak atas tanah. Sementara itu, jenis-jenis hak yang diberikan oleh negara terhadap tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, sedangkan hal-hal yang belum tercakup di dalam pasal tersebut diatur lebih lanjut melalui ketentuan hukum lainnya.

Menjaga tanah, baik dengan meningkatkan tingkat kesuburannya maupun mencegah kerusakan, merupakan tanggung jawab setiap individu, badan hukum, maupun lembaga yang memiliki keterikatan hukum terhadap tanah tersebut. Dalam pemanfaatannya, tanah perlu dikelola dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat ekonomi lemah agar tidak menimbulkan ketidakadilan. Mengabaikan atau menelantarkan tanah dapat dianggap sebagai tindakan yang tidak bijaksana dan berisiko menghilangkan nilai ekonomis dari tanah itu sendiri.⁶

Kurangnya pemanfaatan tanah sesuai dengan fungsi yang semestinya, karena dijadikan sekadar instrumen investasi maupun simpanan, dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran atas kewajiban dalam pengelolaan tanah yang seharusnya dipenuhi oleh pemegang hak atau pihak yang memiliki dasar penguasaan tanah. Apabila pemegang hak tidak melaksanakan kewajibannya atau menggunakan tanah secara tidak sesuai dengan kondisi dan sifat hak penguasaannya, sehingga tanah tersebut tidak memberikan manfaat maupun kemakmuran, maka dalam perspektif hukum tanah nasional keadaan demikian dapat digolongkan sebagai tanah terlantar.

Proses untuk menentukan apakah suatu bidang tanah termasuk kategori tanah terlantar bukanlah hal yang sederhana. Kompleksitas inilah yang membuat permasalahan tanah terlantar sulit ditangani oleh pemerintah Indonesia. Suatu bidang tanah dapat dinilai sebagai tanah terlantar apabila tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya dan tidak terdapat bangunan yang berdiri di atasnya. Kondisi demikian jelas bertentangan dengan hak yang telah diberikan negara kepada pemegang hak atas tanah, sebab setiap tanah yang dialokasikan seharusnya memiliki fungsi dan memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat.⁷

⁶ Nadila, Ruslan Abdul Ghofur dan Muhammad Iqbal Fasa, *Peran Reforma Agraria dalam Mewujudkan Ekonomi Berkelanjutan: Berdasarkan Perspektif Ekonomi Islam*, Jurnal E-Bis:Ekonomi Bisnis, Vol.9, No.1 (Mei 2025), p.389–407.

⁷ Mira Novana Ardani, *Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha Guna Mencegah Tanah Menjadi Terlantar*, Gema Keadilan, Vol.8, No.1 (Juni 2021), p.63–79.

Pemerintah telah menerbitkan berbagai regulasi guna mengatasi persoalan tanah terlantar, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 mengenai Penertiban serta Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 dengan substansi serupa. Kedua regulasi tersebut secara bersama-sama memberikan landasan mengenai pengelolaan tanah terlantar yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat serta menjamin kepastian hukum melalui mekanisme penanganan yang sistematis.

Seiring masuknya era globalisasi yang membawa perubahan pada aspek sosial, ekonomi, maupun lingkungan, kedua peraturan tersebut dinyatakan tidak lagi berlaku. Pencabutan regulasi yang ada kemudian menimbulkan kebutuhan akan aturan baru sebagai pengganti. Terkait persoalan tanah terlantar, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yang secara khusus memuat ketentuan mengenai penertiban kawasan dan tanah terlantar, dengan pelaksanaan yang menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Sebagai aturan turunan dari Undang-Undang Cipta Kerja, pengesahan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 dimaknai sebagai upaya mewujudkan keadilan hukum dengan memberikan jaminan kepastian bagi setiap pihak yang memiliki hak dalam penguasaan maupun pemanfaatan tanah. Melalui mekanisme prosedural yang disusun secara lebih transparan terkait penetapan tanah terlantar, pemerintah menaruh harapan agar para pemegang hak tanah dapat memahami sekaligus menjalankan hak dan kewajiban yang melekat pada mereka.

Konsekuensi beserta sanksi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 pada Pasal 22 hingga Pasal 25. Dalam ketentuan tersebut, pemerintah melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat menjatuhkan hingga tiga kali peringatan tertulis kepada pemegang hak atas tanah apabila tanah tersebut digolongkan sebagai tanah terlantar. Apabila peringatan tersebut diabaikan, maka sebidang tanah yang secara sengaja tidak dimanfaatkan oleh pemiliknya dalam jangka waktu tertentu dapat dicabut haknya dan kemudian ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai oleh negara.⁸

⁸ Dinda Bhawika Wimala Pastika, dkk., *Tinjauan Yuridis terhadap Sertipikat Hak atas Tanah yang Di Balik Nama Tanpa Persetujuan Pemegang Hak (Studi Kasus: Mafia Tanah ART Nirina Zubir)*, Gorontalo Law Review, Vol.5, No.1 (Mei 2022), p.212–27.

Indonesia, sebagai negara yang memiliki karakter agraris, perlu menyadari pentingnya regulasi mengenai pengelolaan serta pemanfaatan tanah secara optimal.⁹ Upaya pemerintah dalam menghadapi persoalan tanah yang tidak termanfaatkan diwujudkan melalui pengaturan distribusi dan penggunaan tanah dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰ Masalah tanah terlantar merupakan persoalan lama yang masih menjadi tantangan besar hingga kini. Penyelesaiannya tidaklah sederhana karena melibatkan banyak aspek yang kompleks. Pemerintah Indonesia menghadapi berbagai hambatan dalam upaya menertibkan tanah maupun kawasan yang terbengkalai, sehingga pelaksanaannya memerlukan waktu yang cukup panjang.¹¹ Beberapa hambatan yang kerap muncul antara lain sulitnya menemukan pemegang hak atas tanah, adanya penggunaan tanah sebagai jaminan pinjaman oleh pihak lain, keterbatasan modal pemilik tanah untuk mengelola lahannya, serta perselisihan internal di antara pemegang hak terkait status kepemilikan.

Dilansir dari berita *online* Metro TV News, tercatat sekitar 1,3 juta hektar lahan memiliki potensi terbengkalai. Selain itu, terdapat pula Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), serta Hak Pengelolaan (HPL) dengan luas total 845.662 hektar yang diduga tidak dimanfaatkan secara optimal di Indonesia.¹² Melihat besarnya jumlah tanah yang berindikasi terbengkalai tersebut, diperlukan pembenahan regulasi yang lebih terarah dan strategis agar pemanfaatan tanah dapat benar-benar berkontribusi pada peningkatan kualitas hidup serta memenuhi kebutuhan masyarakat secara luas.¹³

⁹ M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, p.2-3.

¹⁰ Ahmad Redi, dkk., *Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila terhadap Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar*, Pancasila: Jurnal Keindonesiaan, Vol.02, No.01 (April 2022), p.49–61.

¹¹ Nabila Faraz Yuliansar dan Listyowati Sumanto, *Masalah dan Solusi Penertiban Tanah Terlantar*, Jurnal BATAVIA: Buletin Aksi Visi Penelitian Sosial Humaniora, Vol.1, No.3 (Mei 2024), p.137–44.

¹² Devi Harahap, *Menteri ATR/BPN Ungkap Ada 1,3 Juta Hektar Tanah Negara Berstatus Liar*, diakses dari <https://www.metrotvnews.com/read/k8oC6dLe-menteri-atr-bpn-ungkap-ada-1-3-juta-hektar-tanah-negara-berstatus-liar>, diakses pada 18 September 2025.

¹³ Wardatul Muniroh Laili Saiful, dkk., *Pemanfaatan Tanah Terlantar Berdasarkan Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.20 Tahun 2021*, JUSTNESS: Jurnal Hukum Politik dan Agama, Vol.4, No.1 (Maret 2024), p.1–17.

Isu hukum dalam artikel ini terletak pada belum lengkapnya norma perlindungan hukum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 ketika tanah ditetapkan sebagai tanah telantar dan beralih menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Peraturan tersebut memang mengatur tahapan inventarisasi, evaluasi, pemberian peringatan dan penetapan tanah telantar. Akan tetapi, pengaturannya belum secara tegas merumuskan forum keberatan, batas waktu pembelaan yang efektif, standar pembuktian alasan tidak dimanfaatkannya tanah, serta bentuk pemulihan apabila penetapan tanah telantar kemudian terbukti keliru. Kekosongan ini menimbulkan persoalan kepastian hukum karena penetapan tanah telantar berujung pada hapusnya hak atas tanah dan terputusnya hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya.^{14,15}

Merujuk pada permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, penelitian ini memusatkan kajian pada pertanyaan utama:

1. Bagaimana pengaturan mekanisme penertiban kawasan dan penetapan tanah telantar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 dalam hukum positif Indonesia?
2. Bagaimana akibat hukum penetapan tanah telantar serta kekosongan norma perlindungan hukum bagi pemegang hak ketika tanah ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara?

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Mekanisme Penertiban Kawasan dan Penetapan Tanah Telantar dalam Hukum Positif Indonesia

Pengaturan tanah telantar dalam hukum positif Indonesia bertolak dari kewajiban pemegang hak untuk menggunakan dan memelihara tanah sesuai dengan sifat serta tujuan pemberian haknya. Ketentuan ini sebelumnya diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010

¹⁴ Farhan Zarbiyani dan Amad Sudiro, *Penetapan Tanah Terlantar Sebagai Bentuk Perlindungan dan Kepastian Hukum dalam Penertiban Kawasan Tanah Terlantar*, UNES Law Review, Vol.6, No.2 (Desember 2023), p.5195–5201.

¹⁵ Rentri Rifqianda, *Problematika Kepastian Hukum Pada Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir*, Jurnal Sains Student Research, Vol.2, No.2 (April 2024), p.108-109..

tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.^{16,17} Dalam perkembangan berikutnya, pengaturan tersebut diganti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.¹⁸ Kehadiran PP 20/2021 merupakan tindak lanjut dari Pasal 180 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sekaligus pelaksanaan Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA yang mengatur hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan.¹⁹

PP Nomor 20 Tahun 2021 membedakan dua objek penertiban, yaitu kawasan telantar dan tanah telantar. Kawasan telantar berkaitan dengan kawasan nonkawasan hutan yang belum dilekati hak atas tanah, tetapi telah memiliki izin, konsesi, atau perizinan berusaha yang sengaja tidak diusahakan atau tidak dimanfaatkan. Adapun tanah telantar berkaitan dengan tanah hak, hak pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan dan/atau tidak dipelihara sesuai sifat dan tujuan pemberian haknya.²⁰

Keterkaitan dengan reforma agraria dalam pembahasan ini ditempatkan sebatas pada tujuan pendayagunaan tanah negara bekas tanah telantar. Setelah suatu tanah ditetapkan sebagai tanah telantar, negara tidak cukup hanya mengambil alih status hukumnya. Negara juga wajib memastikan bahwa tanah tersebut masuk ke dalam skema pendayagunaan yang terukur, antara lain untuk kepentingan masyarakat, reforma agraria, cadangan negara, atau kepentingan strategis lain yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan.²¹

Mekanisme penertiban dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 diawali dengan inventarisasi kawasan atau tanah yang terindikasi telantar. Setelah itu dilakukan evaluasi untuk memastikan apakah pemegang izin, konsesi, perizinan berusaha,

¹⁶ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, PP No.36 Tahun 1998, LN Tahun 1998 No.88, TLN No.3762.

¹⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, PP No.11 Tahun 2010, LN Tahun 2010 No.16, TLN No.5098.

¹⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar*, PP No.20 Tahun 2021, LN Tahun 2021 No.32, TLN No.6638.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, UU No.11 Tahun 2020, LN Tahun 2020 No.245, TLN No.6573.

²⁰ Afifah Satrianty dan Nadia Maulisa, *Peran Badan Bank Tanah Sebagai Land Manager Dikaitkan dengan Fungsi Sosial atas Tanah*, UNES Journal of Swara Justisia, Vol.8, No.1 (April 2024), p.9–25.

²¹ Monsaputra, *Arah Reforma Agraria di Indonesia*, RESOLUSI: Jurnal Sosial Politik, Vol.8, No.1 (Juli 2025), p.35–45.

pemegang hak, pemegang hak pengelolaan, atau pihak yang menguasai tanah masih mengusahakan, menggunakan, memanfaatkan dan/atau memelihara tanah tersebut. Evaluasi ini menjadi tahap penting karena penetapan tanah telantar tidak boleh hanya didasarkan pada keadaan fisik tanah yang terlihat kosong, melainkan harus dilihat dari dasar penguasaan, tujuan pemberian hak, rencana pemanfaatan dan alasan hukum yang menyebabkan tanah belum dimanfaatkan.

Setelah evaluasi, kepala kantor wilayah BPN memberikan peringatan tertulis secara bertahap kepada pemegang hak atau pihak yang menguasai tanah. Peringatan tersebut berfungsi sebagai kesempatan administratif agar pemegang hak dapat mengusahakan, menggunakan, memanfaatkan, atau memelihara tanahnya sesuai tujuan pemberian hak. Apabila peringatan tidak dipenuhi, tanah dapat diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah telantar. Dari konstruksi ini terlihat bahwa PP 20/2021 menempatkan penetapan tanah telantar sebagai langkah akhir, bukan tindakan pertama, sehingga asas kehati-hatian dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik harus menjadi dasar pelaksanaannya.

2. Akibat Hukum Penetapan Tanah Telantar dan Kekosongan Norma Perlindungan bagi Pemegang Hak

Penetapan tanah sebagai tanah telantar membawa akibat hukum yang langsung menyentuh status hak atas tanah. Akibat utama dari penetapan tersebut adalah hapusnya hak atas tanah, hapusnya hak pengelolaan atau dasar penguasaan atas tanah pada bagian yang ditelantarkan, berakhirnya hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanahnya, serta penegasan tanah tersebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dalam konteks inilah penggunaan istilah tanah yang dikuasai langsung oleh negara lebih tepat dibandingkan istilah tanah yang disita, sebab dasar hukumnya bukan penyitaan dalam hukum acara, melainkan penetapan administratif akibat penelantaran tanah.

Penetapan suatu kawasan sebagai kawasan terlantar merupakan langkah akhir dalam rangka penertiban terhadap wilayah yang terindikasi tidak dimanfaatkan. Apabila pemegang hak atas tanah tidak melakukan pengelolaan atau pemanfaatan setelah melalui proses evaluasi serta diberikan teguran tertulis, maka pejabat berwenang dapat menetapkan wilayah tersebut sebagai kawasan terlantar.

Keputusan yang ditetapkan oleh pejabat instansi atau kementerian terkait memuat ketentuan atas tanah yang bersangkutan, antara lain:²²

- a. Penegasan status wilayah sebagai kawasan terlantar;
- b. Pencabutan izin usaha baik secara keseluruhan maupun sebagian pada kawasan yang terbengkalai dan
- c. Penetapan kawasan tersebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Tanah yang diajukan kepada kementerian untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar tidak dapat dikenai tindakan hukum apa pun hingga keluarnya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang. Konsekuensi dari penetapan tanah terlantar tersebut antara lain:²³

- a. Penegasan status tanah sebagai tanah terlantar;
- b. Penghapusan hak atas tanah atau hak pengelolaan terhadap bagian tanah yang ditelantarkan;
- c. Berakhirnya hubungan hukum antara pemegang hak atau pemegang hak pengelolaan dengan bidang tanah yang ditelantarkan;
- d. Penetapan tanah negara atas bekas tanah terlantar yang secara langsung berada di bawah kewenangan negara;
- e. Kewajiban untuk melakukan perubahan atau penyesuaian terhadap luas hak atas tanah maupun hak pengelolaan.

Dalam melakukan penertiban tanah terlantar, pemerintah wajib berpegang pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Prinsip kecermatan, kepastian hukum, keterbukaan dan proporsionalitas harus diterapkan sejak tahap inventarisasi, evaluasi, pemberian peringatan, hingga penetapan. Tanpa penerapan prinsip tersebut, keputusan penetapan tanah terlantar berisiko berubah dari instrumen penertiban menjadi tindakan administratif yang merugikan pemegang hak secara tidak proporsional.

²² Yohan Yaya Dwi Hamsyah, *Mekanisme Penetapan Hak atas Tanah Terlantar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar*, Skripsi, Universitas Semarang, 2022, p.55.

²³ *Ibid.*, p.55-56.

Tahap peringatan tertulis sebagaimana diatur dalam PP 20/2021 pada dasarnya memberi ruang kepada pemegang hak untuk memperbaiki pemanfaatan tanah. Peringatan pertama, kedua, dan ketiga menunjukkan bahwa negara tidak langsung mengambil alih tanah, melainkan memberikan kesempatan bertahap kepada pemegang hak. Akan tetapi, kesempatan tersebut belum sepenuhnya dapat disebut sebagai mekanisme pembelaan yang memadai apabila tidak disertai forum keberatan, standar pembuktian, dan kewajiban pejabat untuk menilai alasan objektif pemegang hak.

Dalam praktiknya, tanah dapat belum dimanfaatkan bukan semata-mata karena unsur kesengajaan. Beberapa keadaan seperti sengketa kepemilikan, pembebanan hak tanggungan, keterbatasan modal, perubahan tata ruang, hambatan perizinan, atau penguasaan fisik oleh pihak lain dapat membuat pemegang hak tidak dapat langsung mengusahakan tanahnya. Oleh karena itu, mekanisme penertiban seharusnya tidak berhenti pada ukuran formal berupa lewatnya jangka waktu atau tidak adanya pemanfaatan fisik, tetapi juga menilai apakah terdapat alasan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kekosongan norma perlindungan hukum menjadi tampak ketika PP 20/2021 tidak merinci tata cara pemegang hak mengajukan keberatan sebelum penetapan tanah telantar dilakukan. Norma yang tersedia lebih menonjolkan tahapan administratif negara, sedangkan posisi pemegang hak sebagai pihak yang berpotensi kehilangan hak belum diatur secara seimbang. Padahal akibat hukumnya berat, yaitu hilangnya hak atas tanah dan beralihnya tanah menjadi tanah yang berada dalam penguasaan langsung negara.

Tahap akhir dalam proses ini adalah penetapan suatu bidang tanah sebagai tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa apabila tanah yang akan ditetapkan berstatus sebagai barang milik negara maupun daerah, maka penetapan tanah terlantar harus disertai dengan rekomendasi kepada pimpinan instansi terkait, pengelola barang milik negara/daerah, ataupun pengelola aset BUMN maupun BUMD untuk mengusahakan, memanfaatkan, menggunakan, serta/atau memelihara tanah tersebut.

Tahapan berikutnya yaitu penerapan mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 31 dan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. Apabila suatu bidang tanah telah ditetapkan sebagai tanah terlantar yang masih dibebani dengan hak tanggungan, maka hak tanggungan tersebut gugur bersamaan dengan hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan. Meskipun demikian, hilangnya kedua hak tersebut tidak otomatis menghapuskan hubungan utang piutang antara debitur dan kreditur, sebab hal itu termasuk ranah hukum perdata.²⁴

Dengan demikian, problem penerapan PP 20/2021 tidak terletak pada ada atau tidaknya kewenangan negara untuk menertibkan tanah telantar, melainkan pada kelengkapan norma perlindungan hukum dalam pelaksanaan kewenangan tersebut. Penertiban tanah yang benar-benar ditelantarkan tetap diperlukan agar fungsi sosial tanah berjalan. Namun, penertiban itu harus disertai mekanisme keberatan yang jelas, standar pembuktian yang terukur, serta pemulihan hak apabila keputusan penetapan tanah telantar terbukti tidak tepat. Tanpa penguatan norma tersebut, tujuan penertiban tanah telantar dapat berhadapan dengan persoalan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah.

C. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 telah memberikan dasar hukum bagi penertiban kawasan dan tanah telantar melalui tahapan inventarisasi, evaluasi, peringatan dan penetapan. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki kewenangan untuk menertibkan tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan dan/atau tidak dipelihara sesuai sifat serta tujuan pemberian haknya. Setelah suatu tanah ditetapkan sebagai tanah telantar, akibat hukumnya sangat serius, yaitu hapusnya hak atas tanah, berakhirnya hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, serta penegasan tanah tersebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Akan tetapi, PP 20/2021 masih menyisakan

²⁴ Satria Sukananda, *Perlindungan Hukum bagi Kreditur Pemegang Jaminan Hak Tanggungan terhadap Benda Jaminan yang Ditetapkan Menjadi Tanah Terlantar*, Jurnal Pertanahan, Vol.10, No.2 (Mei 2020), p.147–71.

persoalan norma karena belum mengatur secara rinci mekanisme keberatan, standar pembuktian pembelaan pemegang hak dan bentuk pemulihan apabila penetapan tanah telantar terbukti keliru. Kekosongan inilah yang menjadi titik problematis dalam penerapan PP 20/2021.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arba, M.. 2019. *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika).

Publikasi

Abulkhair, Muhammad Farhat, Alfina Damayanti dan Musa Taklima. *Tinjauan PP No.20 Tahun 2021 tentang Kebijakan Hukum Pengelolaan Tanah Terlantar di Indonesia*. MIJ: Maliki Interdisciplinary Journal. Vol.3. No.1 (Januari 2025).

Ardani, Mira Novana. *Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha Guna Mencegah Tanah Menjadi Terlantar*. Gema Keadilan. Vol.8. No.1 (Juni 2021).

Dewi, Putu Sinta, Komang Febrinayanti Dantes dan I Dewa Gede Herman Yudiawan. *Kajian Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Sebagai Mekanisme Penetapan Hak atas Tanah Terlantar di Indonesia*. Jurnal Komunitas Yustisia. Vol.5. No.3 (November 2022).

Monsaputra. *Arah Reforma Agraria di Indonesia*. RESOLUSI: Jurnal Sosial Politik. Vol.8. No.1 (Juli 2025).

Nadila, Ruslan Abdul Ghofur dan Muhammad Iqbal Fasa. *Peran Reforma Agraria dalam Mewujudkan Ekonomi Berkelanjutan: Berdasarkan Perspektif Ekonomi Islam*. Jurnal E-Bis: Ekonomi Bisnis. Vol.9. No.1 (Mei 2025).

Pastika, Dinda Bhawika Wimala, dkk.. *Tinjauan Yuridis terhadap Sertipikat Hak atas Tanah yang Di Balik Nama Tanpa Persetujuan Pemegang Hak (Studi Kasus: Mafia Tanah ART Nirina Zubir)*. Gorontalo Law Review. Vol.5. No.1 (Mei 2022). Dewi, Putu Sinta, Komang Febrinayanti Dantes dan I Dewa Gede Herman Yudiawan. *Kajian Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Sebagai Mekanisme Penetapan Hak atas Tanah Terlantar di Indonesia*. Jurnal Komunitas Yustisia. Vol.5. No.3 (November 2022).

Redi, Ahmad, dkk.. *Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila terhadap Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar*. Pancasila: Jurnal Keindonesiaan. Vol.2. No.1 (April 2022).

Rifqianda, Rentri. *Problematika Kepastian Hukum Pada Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir*. Jurnal Sains Student Research. Vol.2. No.2 (April 2024).

Roziqin, Muhammad Hakim dan Dimyati. *Kepastian Hukum Pengaturan Hak atas Tanah dalam Pluralisme Hukum*. Jurnal de Facto. Vol.11. No.1 (Juli 2024).

Saiful, Wardatul Muniroh Laili, dkk.. *Pemanfaatan Tanah Terlantar Berdasarkan Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.20 Tahun 2021*. JUSTNESS: Jurnal Hukum Politik dan Agama. Vol.4. No.1 (Maret 2024).

Satrianty, Afifah dan Nadia Maulisa. *Peran Badan Bank Tanah Sebagai Land Manager Dikaitkan dengan Fungsi Sosial atas Tanah*. UNES Journal of Swara Justisia. Vol.8. No.1 (April 2024).

Yuliansar, Nabila Faraz dan Listyowati Sumanto. *Masalah dan Solusi Penertiban Tanah Terlantar*. Jurnal BATAVIA: Buletin Aksi Visi Penelitian Sosial Humaniora. Vol.1. No.3 (Mei 2024).

Zarbiyani, Farhan dan Amad Sudiro. *Penetapan Tanah Terlantar Sebagai Bentuk Perlindungan dan Kepastian Hukum dalam Penertiban Kawasan Tanah Terlantar*. UNES Law Review. Vol.6. No.2 (Desember 2023).

Karya Ilmiah

Hamsyah, Yohan Yaya Dwi. 2022. *Mekanisme Penetapan Hak atas Tanah Terlantar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar*. Skripsi, Universitas Semarang.

Website

Harahap, Devi. *Menteri ATR/BPN Ungkap Ada 1,3 Juta Hektar Tanah Negara Berstatus Liar*, diakses dari <https://www.metrotvnews.com/read/k8oC6dLe-menteri-atr-bpn-ungkap-ada-1-3-juta-hektar-tanah-negara-berstatus-liar>. diakses pada 18 September 2025.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 88. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3762.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 16. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5098.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 32. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6638.