

TINJAUAN YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG DITETAPKAN SEBAGAI TANAH TERLANTAR DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

¹ Santoso*, ² Andri Winjaya Laksana

^{1,2} Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung

*Corresponding Author:

santosoadalahsantoso@gmail.com, andri.w@unissula.ac.id

ABSTRAK

Tanah sebagai sumber daya strategis memiliki fungsi ekonomi, sosial, dan kultural yang fundamental, sehingga penguasaannya tidak hanya berkaitan dengan kepentingan individual, melainkan juga kepentingan publik yang berada dalam kerangka hak menguasai negara sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dan UUPA. Permasalahan muncul ketika praktik penafsiran penelantaran tanah di masyarakat tidak selalu sejalan dengan prosedur penetapan tanah terlantar menurut hukum positif, sehingga berpotensi menimbulkan penghapusan hak atas tanah tanpa jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang adil bagi pemegang hak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konstruksi hukum penetapan tanah terlantar serta bentuk perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional.

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder.

Hasil penelitian ini adalah (1) Konstruksi hukum penetapan tanah terlantar dalam sistem hukum Indonesia dibangun atas asas penguasaan negara dan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan UUPA, yang kemudian dielaborasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 beserta peraturan pelaksanaannya. Penetapan tanah terlantar dilakukan melalui mekanisme berjenjang yang meliputi inventarisasi, evaluasi, pemberian peringatan, hingga penetapan. Pengaturan ini menunjukkan upaya negara menyeimbangkan antara kepentingan pengendalian dan pendayagunaan tanah untuk kesejahteraan rakyat dengan perlindungan kepastian hukum serta due process of law bagi pemegang hak atas tanah. Meskipun demikian, masih terdapat kelemahan berupa belum adanya tolak ukur objektif yang tegas dalam menilai kondisi tanah terlantar, sehingga berpotensi menimbulkan penafsiran subjektif dalam praktik. (2) Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional pada hakikatnya menegaskan keseimbangan antara kewenangan negara dalam menata dan mengendalikan pemanfaatan tanah dengan jaminan hak-hak warga negara dalam kerangka negara hukum. Penetapan tanah terlantar tidak

dilakukan secara serta-merta, melainkan melalui mekanisme yang berjenjang yang berbasis kepastian hukum, sehingga pemegang hak tetap memperoleh kesempatan untuk mempertahankan dan memulihkan haknya melalui prosedur keberatan dan upaya hukum. UUPA beserta peraturan pelaksanaannya menempatkan fungsi sosial hak atas tanah sebagai dasar pengaturan, bukan sebagai legitimasi penghapusan hak secara sewenang-wenang, karena penguasaan negara atas tanah dibatasi oleh kewajiban konstitusional untuk melindungi hak warga negara dan mewujudkan kemakmuran rakyat.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum; Hak Atas Tanah; Tanah Terlantar.

Abstract

Land as a strategic resource performs fundamental economic, social, and cultural functions; therefore, its control is not merely a matter of individual interests but also of public interests within the framework of the State's Right of Control as mandated by the 1945 Constitution and the Basic Agrarian Law (UUPA). Problems arise when community practices in interpreting land abandonment do not always align with the positive-law procedures for designating abandoned land, which may result in the extinguishment of land rights without guarantees of legal certainty and fair protection for right holders. This research aims to examine the legal construction of the designation of abandoned land and the forms of legal protection for holders of land rights whose land is designated as abandoned land within the national legal system.

The research method employed is a normative approach. The research specification is descriptive-analytical. The data used in this research consist of secondary data.

The results of this research are as follows: (1) The legal construction of designating abandoned land in the Indonesian legal system is built upon the principles of state control and the social function of land rights as mandated by the 1945 Constitution and the UUPA, and further elaborated through Government Regulation Number 20 of 2021 and its implementing regulations. The designation of abandoned land is carried out through a staged mechanism comprising inventory, evaluation, issuance of warnings, and designation. This regulatory framework reflects the State's effort to balance the interests of controlling and utilizing land for public welfare with the protection of legal certainty and due process of law for holders of land rights. Nonetheless, a weakness remains in the absence of clear, objective benchmarks for assessing the condition of abandoned land, which may lead to subjective interpretations in practice. (2) Legal protection for holders of land rights whose land is designated as abandoned land in the national legal system essentially emphasizes a balance between the State's authority to regulate and control land utilization and the guarantee of citizens' rights within the rule-of-law framework. The designation of abandoned land is not carried out arbitrarily, but through a staged mechanism grounded in legal certainty, thereby ensuring that right holders retain the opportunity to defend and restore their rights through objection procedures and legal remedies. The UUPA and its implementing regulations position the social function of land rights as the basis for regulation, not as a justification for arbitrary extinguishment of rights, because the State's control over land is limited by its constitutional obligation to protect citizens' rights and to realize the greatest prosperity of the people.

Keywords: *Legal Protection; Land Rights; Abandoned Land.*

1. PENDAHULUAN

Tanah memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia sebagai negara agraris, khususnya bagi masyarakat pedesaan yang sebagian besar menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal, tetapi juga sebagai sumber penghidupan yang menopang keberlangsungan ekonomi dan sosial masyarakat. Oleh karena itu, tanah merupakan sumber daya yang memiliki nilai ekonomis, sosial, dan kultural yang tinggi, sehingga keberadaannya memerlukan pengelolaan dan pengaturan yang adil serta berkelanjutan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dapat ditarik beberapa prinsip fundamental. Pertama, sumber daya alam pada hakikatnya merupakan hak bersama seluruh rakyat, yang di dalamnya terkandung pengakuan terhadap hak kolektif masyarakat sekaligus hak individual warga negara. Kedua, kewenangan negara atas sumber daya alam tidak bersifat absolut, melainkan terbatas pada kewenangan pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan. Kewenangan tersebut dijalankan untuk mencegah terjadinya ketimpangan, ketidakadilan, serta penyalahgunaan dalam akses dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat.

Kebijakan pertanahan pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan dipahami sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan yang tidak hanya terbatas pada makna *government* yang berfokus pada aparatur negara, tetapi juga mencakup konsep *governance* yang melibatkan beragam kelembagaan, termasuk sektor swasta, dunia usaha, dan masyarakat sipil. UUPA memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia untuk menguasai dan mengatur peruntukan, penggunaan, serta pengelolaan tanah pada tingkatan tertinggi.

Makna “dikuasai oleh negara” tidak diartikan sebagai pemilikan dalam pengertian perdata, melainkan sebagai kewenangan pengaturan (*regelendaad*). Kewenangan tersebut mencakup pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, serta pemeliharaan tanah; penentuan dan pengaturan hubungan hukum antara orang dengan tanah; serta penentuan dan pengaturan hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah. Keseluruhan kewenangan tersebut ditujukan untuk mewujudkan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pengaturan mengenai kewenangan negara atas tanah secara eksplisit tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Ketentuan Pasal 4 UUPA selanjutnya menegaskan bahwa negara melalui pemerintah berwenang menentukan macam-macam hak atas tanah serta memberikan hak-hak atas tanah kepada orang perseorangan maupun badan hukum, baik secara individual maupun bersama-sama. Realitas empiris menunjukkan bahwa tanah yang telah dikuasai atau dimiliki, baik yang telah memiliki hak atas tanah maupun yang diperoleh melalui perolehan baru, masih banyak berada dalam kondisi terlantar.

Praktik di lapangan memperlihatkan kecenderungan menafsirkan sikap pasif pemegang hak selama puluhan tahun sebagai bentuk penelantaran yang berimplikasi pada hapusnya hak milik atas tanah. Penafsiran tersebut kerap diterapkan sekalipun pemilik hak tidak berada dalam kondisi memungkinkan untuk mengusahakan tanahnya, misalnya akibat merantau ke luar daerah untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Problematika semakin serius ketika penilaian penelantaran dilakukan tanpa disertai penetapan resmi dari instansi

berwenang, khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga dasar yuridis penghapusan hak menjadi tidak terang dan rentan dipersoalkan.

Kondisi demikian menimbulkan pertanyaan hukum yang mendasar: apakah hak milik atas tanah dapat hapus semata-mata karena tanah tidak dikelola dalam jangka waktu tertentu? Pertanyaan berikutnya berkaitan dengan status “tanah terindikasi terlantar”, yakni apakah indikator administratif tersebut dapat dijadikan alasan penghapusan hak milik tanpa melalui prosedur formal sebagaimana ditentukan dalam UUPA beserta peraturan pelaksanaannya. Fokus persoalan terletak pada batas antara fakta sosial “tidak digunakan” dan tindakan hukum “penetapan tanah terlantar” yang membawa konsekuensi terhadap keberlakuan hak.

Prosedur penetapan tanah sebagai tanah terlantar pada prinsipnya tidak cukup didasarkan pada fakta tidak dimanfaatkannya tanah. Mekanisme penertiban mensyaratkan tahapan administratif tertentu sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar. Kedua regulasi tersebut menegaskan bahwa penetapan tanah terlantar merupakan tindakan hukum formal yang berada dalam kewenangan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN, dan hanya dapat dilakukan setelah melalui rangkaian proses identifikasi, evaluasi, peringatan, pengawasan, hingga penetapan.

Ketidaksesuaian antara praktik yang berkembang di masyarakat dan konstruksi hukum positif tersebut menimbulkan risiko pelanggaran terhadap prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah. Pemilik hak yang secara yuridis sah berpotensi mengalami kerugian apabila haknya dianggap hapus hanya karena tanah ditinggalkan dalam waktu lama, sementara prosedur penetapan resmi sebagai tanah terlantar tidak pernah dijalankan. Kerugian tersebut menjadi lebih berat karena hak milik yang telah memiliki alas hak sebelumnya dapat dipandang hilang tanpa dasar keputusan administrasi yang jelas.

Situasi tersebut menunjukkan urgensi perlindungan hukum yang konkret terhadap pemegang hak agar penertiban tanah terlantar tetap berjalan dalam koridor *due process* administrasi serta tidak menegasikan hak keperdataan yang dilindungi hukum. Jaminan konstitusional atas perlindungan dan kepastian hukum memperoleh landasan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Prinsip tersebut menghendaki agar setiap pembatasan atau penghapusan hak atas tanah dilakukan secara prosedural, sehingga tujuan penataan pertanahan tidak menimbulkan ketidakadilan bagi pemilik hak yang beritikad baik.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (kepuustakaan) dengan menelaah teori, konsep, asas hukum, serta peraturan perundang-undangan yang relevan. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis untuk memaparkan dan menganalisis penerapan hukum positif secara sistematis dan komprehensif. Data bersumber dari bahan hukum primer (UUD 1945, KUH Perdata, UU No. 5 Tahun 1960, dan Permen ATR/BPN

No. 20 Tahun 2021), bahan hukum sekunder (buku, jurnal, karya ilmiah, doktrin), serta bahan hukum tersier (kamus, ensiklopedia, internet). Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan/dokumentasi, sedangkan analisis data menggunakan analisis kualitatif dengan inventarisasi bahan hukum secara terstruktur lalu dipaparkan secara deskriptif untuk menjawab permasalahan penelitian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konstruksi Hukum Penetapan Tanah Terlantar Menurut Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan

Kepastian hukum hak atas tanah terlantar ditinjau dari Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 Tentang Penerbitan Kawasan dan Tanah Terlantar. Pasal 33 (3) UUD 1945 mengatur Bumi dan air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pasal 5 Ayat 2 Ayat 1 UU Pokok Pertanian Tahun 1960 selanjutnya menyatakan sebagai berikut. “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk sumber daya alam, dikelola pada tingkat yang setinggi-tingginya sebagai organisasi kekuasaan negara. Tanah dan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 (2) dan (3) UUD 1945. Karena hubungan antara negara dan rakyat tentang pengelolaan sumber daya alam adalah kekuasaan negara. Pengelolaan tanah tentang peraturan dasar pertanian tahun 1960 Nomor 5. Penghindaran dan pengelolaan lahan terlantar harus dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan dampak buruknya. Fenomena ini menjadi tantangan besar bagi pemerintah untuk menangani lahan terlantar.

Secara normatif, tanah terlantar dirumuskan dalam penjelasan Pasal 27 UUPA sebagai tanah yang diterlantarkan apabila secara sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan dari haknya (RI 1960). Pengertian tersebut dipertegas kembali melalui Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, yang menyatakan bahwa tanah yang telah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, maupun dasar penguasaan atas tanah, dapat dikategorikan sebagai tanah terlantar apabila tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Ketentuan terakhir ini pada dasarnya merangkum berbagai jenis tanah terlantar yang tersebar dalam sejumlah pasal UUPA yang berpotensi menimbulkan status tanah terlantar.

Kriteria tanah terlantar dalam hukum pertanahan Indonesia tidak lagi merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, melainkan telah diperbarui secara menyeluruh melalui rezim Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2021. Dalam pengaturan terbaru tersebut, objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, serta tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya. Jenis hak atas tanah yang dapat menjadi objek penertiban mencakup Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, serta tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah.

Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021 menyebutkan bahwa tanah hak milik menjadi objek penertiban tanah terlantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, yang telah dikuasai oleh masyarakat serta menjadi perkampungan, dan/atau dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 tahun, dan/atau fungsi sosial tanah tidak terpenuhi. Dari definisi tersebut, dapat diidentifikasi beberapa kriteria tanah terlantar, yaitu:¹

1) Sengaja Tidak Dipergunakan

Kriteria ini merupakan salah satu elemen utama dalam menentukan status suatu bidang tanah sebagai terindikasi terlantar maupun terlantar secara hukum. Dalam konteks ini, frasa sengaja tidak dipergunakan bukan sekadar menunjuk pada ketidakhadiran aktivitas di atas tanah, melainkan menyiratkan adanya kesadaran, kehendak, dan kelalaian aktif dari pemegang hak untuk tidak menggunakan tanah sebagaimana mestinya.

Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, yang mengandung konsekuensi bahwa setiap pemilik hak wajib menggunakan tanahnya secara optimal dan berkelanjutan untuk kesejahteraan bersama. Makna dipergunakan berarti adanya aktivitas konkret dan produktif yang dilakukan oleh pemilik, baik secara langsung maupun melalui pihak ketiga.

Apabila tanah dibiarkan kosong selama bertahun-tahun tanpa alasan sah dan tanpa niat pengelolaan, maka dapat diindikasikan bahwa kriteria tidak dipergunakan terpenuhi. Kriteria yang harus dinilai adalah apakah alasan yang melatarbelakangi tidak dipergunakannya tanah adalah faktor kesengajaan atau bukan. Kriteria sengaja tidak dapat dibuktikan hanya dari fakta ketidakhadiran pemilik di lokasi, melainkan harus disertai bukti bahwa pemilik hak memahami hak dan kewajibannya, namun secara aktif memilih untuk mengabaikannya.

2) Sengaja Tidak Dimanfaatkan

Dalam konteks hukum pertanahan, khususnya menurut UUPA dan peraturan turunannya, pemanfaatan mengandung makna bahwa pemilik hak atas tanah menggunakan tanah tersebut untuk tujuan tertentu yang sesuai dengan jenis hak yang dimilikinya (Hak Milik, HGU, HGB, dsb), tidak bertentangan dengan peraturan tata ruang, dan pemenuhan terhadap fungsi sosial dari tanah tersebut. Sedangkan tidak dimanfaatkan berarti tidak dilakukan apa pun yang dapat menciptakan nilai atau kegunaan atas tanah tersebut, baik langsung maupun tidak langsung. Tidak dipergunakan lebih menunjuk pada aktivitas fisik dan penggunaan langsung atas tanah. Sedangkan tidak dimanfaatkan lebih menekankan tidak adanya hasil atau kontribusi nyata dari tanah tersebut, baik secara pribadi, ekonomi, atau sosial. Pemaknaan kriteria sengaja lagi-lagi penting. Sengaja tidak dimanfaatkan berarti pemilik mengetahui bahwa tanahnya tidak dimanfaatkan, memiliki kesempatan untuk memanfaatkannya, tetapi memilih untuk tidak melakukannya tanpa alasan yang sah. Padahal, banyak alasan objektif dan sah yang menyebabkan pemilik hak tidak mampu memanfaatkan tanah, seperti tidak tinggal di lokasi yang sama. Dalam kasus

¹ Rastra Ardani Irawan, Fendi Setyawan, dan Moh Ali. "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah-Tanah Terlantar." *HUKMY: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2023, hlm. 308-329.

seperti itu, tidak ada kesengajaan, melainkan keterpaksaan atau keadaan di luar kendali (force majeure), sehingga kriteria ini tidak terpenuhi secara hukum.

3) Sengaja Tidak Dipelihara

Kriteria ini berfokus pada tanggung jawab pemilik hak atas tanah untuk menjaga kondisi fisik tanah agar tetap layak, bersih, dan dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya. Kewajiban ini tidak hanya soal penggunaan atau pemanfaatan, tetapi juga soal pemeliharaan sebagai wujud kepedulian dan penguasaan aktif terhadap objek hak.

Pemeliharaan tanah berarti menjaga kondisi tanah agar tidak menjadi semak belukar atau tempat sampah, melindungi batas-batas tanah agar tidak digeser atau digarap orang lain, dan melakukan tindakan fisik minimal untuk menunjukkan bahwa tanah itu masih dalam pengawasan pemilik hak. Pemeliharaan juga bisa bersifat preventif, seperti memasang tanda batas, pagar, atau papan informasi kepemilikan, dan dalam hukum pertanahan itu merupakan bagian dari penguasaan de factoringan. Kriteria ini juga harus dibuktikan mengenai faktor kesengajaannya, yakni apakah pemilik mengetahui bahwa tanahnya tidak dipelihara dan memiliki kemampuan untuk melakukan pemeliharaan. Namun secara sadar memilih untuk tidak melakukan apa pun terhadap tanah tersebut. Dalam hal ini, tidak adanya pemeliharaan bukan karena disengaja, melainkan karena pemilik hak berada di luar daerah sehingga tidak bisa dianggap menelantarkan tanahnya.

4) Tanah yang Telah dikuasai oleh Masyarakat serta Menjadi Perkampungan, dan/atau dikuasai oleh Pihak Lain secara Terus-Menerus Selama 20 Tahun

Kriteria ini menyoroti penguasaan fisik jangka panjang oleh pihak selain pemilik hak. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 7 PP No. 20 Tahun 2021, yang menjelaskan bahwa penguasaan tanah oleh masyarakat atau pihak lain selama dua dekade tanpa gangguan dapat menjadi salah satu kriteria bahwa tanah tersebut telah diterlantarkan. Jika tanah telah dikuasai oleh pihak lain selama 20 tahun, itu bukan alasan cukup untuk menghapus hak milik seseorang tanpa proses penetapan administratif. Terlebih perlu dibuktikan apakah dasar perolehan tanah tersebut dengan itikad baik atau tidak. Dengan demikian, penguasaan selama 20 tahun harus disertai bukti bahwa pemilik hak mengetahui dan membiarkan, bukan karena terhalang akses atau informasi, harus melalui proses hukum administratif formal oleh BPN, bukan hanya asumsi majelis hakim dan tidak dapat digunakan untuk menghapus hak de jure pemilik yang masih memegang SHM aktif.

5) Fungsi Sosial Tanah Tidak Terpenuhi

Unsur ini berpijak pada asas fungsi sosial hak atas tanah, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari hukum agraria Indonesia. Asas ini diatur dalam Pasal 6 UUPA, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial mengandung arti bahwa tanah tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, tetapi harus memberi manfaat juga bagi masyarakat dan lingkungan. Dengan demikian, pemilik tanah tidak cukup hanya menunjukkan bukti kepemilikan sah, tetapi juga dituntut untuk menggunakan tanahnya secara produktif dan bermanfaat bagi masyarakat umum. Walaupun prinsip fungsi sosial sangat penting, pelanggaran terhadapnya tidak otomatis menyebabkan penghapusan hak. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 UUPA, hak milik baru hapus jika tanah diterlantarkan dan adanya proses penetapan dilakukan secara

administratif oleh BPN. Jadi, jika tanah dianggap tidak memenuhi fungsi sosial, BPN wajib menjalankan proses identifikasi, evaluasi, peringatan, pengawasan, hingga penetapan. Tanpa prosedur tersebut, penghapusan hak karena pelanggaran fungsi sosial adalah inkonstitusional dan bertentangan dengan asas *due process of law*

Adapun obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Tanah yang sudah memiliki Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Pengelolaan dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanahnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

Terkait dengan tanah terlantar apabila disimak ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Tanah Terlantar maka tanah hak guna usaha, tanah hak guna bangunan, ataupun hak pakai yang dimiliki oleh subjek badan hukum atau perusahaan yang diberikan di atas tanah negara merupakan sasaran utama objek penertiban tanah terlantar. Tanah hak milik atau hak guna bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dikecualikan sebagai tanah terlantar. Begitu juga tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dikecualikan atau tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar.

Setelah suatu wilayah ditetapkan sebagai kawasan terlantar, penetapan tersebut sekaligus memuat beberapa konsekuensi, yakni pencabutan izin, konsesi, atau perizinan berusaha, serta penegasan status kawasan sebagai wilayah yang dikuasai langsung oleh negara. Sementara itu, terhadap tanah terlantar, penetapannya juga mencakup ketentuan sebagai berikut: pertama, apabila tanah terlantar berupa tanah hak atau tanah hak pengelolaan dan meliputi keseluruhan hamparan, maka terjadi penghapusan hak atas tanah atau hak pengelolaan, pemutusan hubungan hukum, serta penegasan status tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara. Kedua, apabila tanah terlantar berupa tanah hak atau tanah hak pengelolaan yang hanya merupakan sebagian hamparan, maka hak atas tanah atau hak pengelolaan pada bagian yang diterlantarkan menjadi hapus, hubungan hukum antara pemegang hak atau hak pengelolaan dengan bagian tanah tersebut terputus, bagian tanah yang diterlantarkan ditegaskan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara, serta diperintahkan adanya revisi terhadap luas hak atas tanah atau hak pengelolaan. Ketiga, apabila tanah terlantar berasal dari tanah dengan dasar penguasaan atas tanah, maka hubungan hukum dengan pemegang dasar penguasaan tersebut diputus dan tanahnya ditegaskan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara.

Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar mengalami perubahan status menjadi tanah yang berada di bawah penguasaan negara. Pihak yang sebelumnya memegang hak atau memiliki dasar penguasaan atas tanah tersebut tetap memperoleh ganti rugi sebesar harga perolehan tanah, sepanjang dapat dibuktikan melalui dokumen tertulis bahwa telah

dilakukan pembayaran untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan dimaksud, dengan besaran ganti rugi ditentukan oleh Menteri. Apabila bekas pemegang hak atau pihak terkait telah mengeluarkan biaya untuk pembangunan prasarana fisik maupun bangunan di atas tanah yang kemudian dinyatakan terlantar, maka biaya tersebut turut diperhitungkan dalam penetapan nilai ganti rugi. Kewajiban pembayaran ganti rugi selanjutnya dibebankan kepada pihak yang oleh Menteri ditetapkan sebagai pemegang hak baru atas tanah tersebut.

Pengaturan mengenai konsekuensi hukum penelantaran tanah juga dapat ditemukan dalam UUPA. Pasal 15 menegaskan kewajiban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang memiliki hubungan hukum dengan tanah untuk memelihara tanah yang bersangkutan. Pasal 27 menyatakan bahwa hak milik menjadi hapus apabila tanahnya jatuh kepada negara karena diterlantarkan. Pasal 34 mengatur hapusnya hak guna usaha akibat penelantaran, sedangkan Pasal 40 menentukan bahwa hak guna bangunan juga hapus apabila tanahnya diterlantarkan.

Rangkaian ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut memperlihatkan bahwa pemerintah telah menetapkan akibat hukum bagi para pemegang hak atas tanah yang menelantaran tanah yang berada dalam penguasaannya. Namun demikian, hingga kini belum terdapat tolok ukur yang tegas mengenai kondisi atau keadaan tanah yang dapat dikualifikasikan sebagai tanah terlantar, sehingga penilaian yang dilakukan masih lebih menitikberatkan pada aspek subjektif pemegang hak dibandingkan kondisi objektif tanah yang dikuasai. Situasi ini menunjukkan perlunya pengaturan yang lebih jelas, sistematis, dan menyeluruh, khususnya terkait mekanisme pengawasan serta penindakan terhadap pihak-pihak yang diduga melakukan penelantaran tanah. Penilaian idealnya tidak hanya berfokus pada aspek subjektif pemegang hak, melainkan juga mempertimbangkan kondisi objektif tanah yang diterlantarkan, agar persoalan tersebut dapat diselesaikan secara efektif dan mendorong terwujudnya penertiban serta pendayagunaan tanah secara optimal sesuai dengan asas fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan dalam UUPA.

Penetapan tanah sebagai tanah terlantar berimplikasi pada hapusnya hak atas tanah tersebut secara otomatis demi hukum. Hapusnya hak ini menandai peralihan penguasaan tanah yang semula berada pada individu, kelompok orang, atau badan hukum, menjadi tanah negara. Negara selaku regulator di bidang pertanahan kemudian memiliki kewenangan untuk mengelola tanah tersebut agar tujuan dan fungsi tanah dapat diwujudkan secara tepat. Hingga saat ini, ketentuan perundang-undangan di bidang pertanahan belum merumuskan kriteria yang rinci sebagai pedoman mengenai tanah yang dapat dianggap terlantar, termasuk ukuran mengenai pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian hak oleh negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Tanah Terlantar Dalam Sistem Hukum Nasional

Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar merupakan bagian integral dari sistem hukum agraria nasional yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UUPA menegaskan bahwa tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, yang meliputi permukaan bumi beserta tubuh bumi,

air, dan ruang di atasnya sejauh diperlukan bagi kepentingan yang langsung berkaitan dengan penggunaan tanah tersebut sesuai batasan peraturan perundang-undangan. Tanah sebagai sumber daya alam memiliki fungsi menghasilkan barang dan jasa yang bersifat fundamental bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan berperan dalam menentukan tingkat peradaban suatu bangsa. Atas dasar itu, manusia dituntut untuk menggunakan dan memelihara tanah secara bertanggung jawab, karena hubungan antara kelompok manusia dan tanah bersifat hakiki serta bernuansa magis-religius. Tanah tidak hanya menjadi sarana kesejahteraan manusia, tetapi juga dapat menimbulkan bencana apabila dimanfaatkan secara keliru.

Prinsip penguasaan negara atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA tidak dimaknai sebagai kewenangan absolut, melainkan sebagai kewenangan publik yang dibatasi oleh kewajiban negara untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara. Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga pemanfaatan tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum. Penegasan fungsi sosial tersebut sering dijadikan dasar normatif dalam kebijakan penertiban tanah terlantar. Perlindungan hukum tetap melekat pada pemegang hak karena fungsi sosial tidak serta-merta menghapus hak, melainkan menjadi dasar pengaturan penggunaan tanah melalui mekanisme hukum.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah juga tercermin melalui pembatasan kewenangan administrasi negara. Wewenang negara dalam menertibkan tanah terlantar dibatasi oleh tujuan pendayagunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah negara bekas tanah terlantar wajib dimanfaatkan secara adil dan berorientasi pada kepentingan publik, sehingga pembatasan tujuan tersebut secara tidak langsung melindungi pemegang hak dari praktik penertiban yang semata-mata berorientasi pada penguasaan oleh negara.

Boedi Harsono menegaskan bahwa UUPA tidak dimaksudkan untuk mempermudah penghapusan hak atas tanah, melainkan untuk mewujudkan keteraturan dalam pemanfaatan tanah. Pandangan ini relevan dalam memperkuat argumentasi bahwa kebijakan mengenai tanah terlantar harus diposisikan sebagai instrumen penataan agraria, bukan sebagai sarana represif terhadap pemegang hak, sehingga perlindungan hukum berperan menjaga keseimbangan antara kepentingan negara dan hak individual.

Sistem hukum agraria nasional pada prinsipnya menempatkan pemegang hak atas tanah sebagai subjek hukum yang memperoleh perlindungan sepanjang memenuhi kewajiban normatifnya. Penetapan tanah terlantar tidak merupakan sanksi pidana, melainkan tindakan administratif yang wajib memenuhi prinsip kehati-hatian, proporsionalitas, dan akuntabilitas. Prinsip-prinsip tersebut mencerminkan perlindungan hukum yang berakar pada UUPA beserta peraturan pelaksanaannya.

4. KESIMPULAN

Kesimpulan dari penulisan penelitian ini adalah:

- a. Konstruksi hukum penetapan tanah terlantar dalam sistem hukum Indonesia dibangun atas asas penguasaan negara dan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dan UUPA, yang kemudian dielaborasi melalui Peraturan

Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 beserta peraturan pelaksanaannya. Penetapan tanah terlantar dilakukan melalui mekanisme berjenjang yang meliputi inventarisasi, evaluasi, pemberian peringatan, hingga penetapan. Pengaturan ini menunjukkan upaya negara menyeimbangkan antara kepentingan pengendalian dan pendayagunaan tanah untuk kesejahteraan rakyat dengan perlindungan kepastian hukum serta *due process of law* bagi pemegang hak atas tanah. Meskipun demikian, masih terdapat kelemahan berupa belum adanya tolak ukur objektif yang tegas dalam menilai kondisi tanah terlantar, sehingga berpotensi menimbulkan penafsiran subjektif dalam praktik.

- b. Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam sistem hukum nasional pada hakikatnya menegaskan keseimbangan antara kewenangan negara dalam menata dan mengendalikan pemanfaatan tanah dengan jaminan hak-hak warga negara dalam kerangka negara hukum. Penetapan tanah terlantar tidak dilakukan secara serta-merta, melainkan melalui mekanisme yang berjenjang yang berbasis kepastian hukum, sehingga pemegang hak tetap memperoleh kesempatan untuk mempertahankan dan memulihkan haknya melalui prosedur keberatan dan upaya hukum. UUPA beserta peraturan pelaksanaannya menempatkan fungsi sosial hak atas tanah sebagai dasar pengaturan, bukan sebagai legitimasi penghapusan hak secara sewenang-wenang, karena penguasaan negara atas tanah dibatasi oleh kewajiban konstitusional untuk melindungi hak warga negara dan mewujudkan kemakmuran rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aghniya Nisya Andini, Akibat Hukum Hilangnya Hak Milik Atas Tanah Yang Ditelantarkan, *Procceding: Call for Paper National Conference For, Law Studies: Pembangunan Hukum Menuju Era Digital Society*, 2020,
- Anggles, Santo Yosep, Made Warka, dan Krisnadi Nasution. The Nature of Abandoned Land Control Regulations. *Technium Social Sciences Journal*, Vol. 32. 2022.
- Anna Triningsih dan Zaka Firma Aditya. "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8.3, 2019
- Anwar, 2003, *Diklat Pendidikan Kewarganegaraan*, Universitas Muhamadiyah Yogyakarta, Yogyakarta,
- Bibit Ayu Astriani dan Septi Indrawati. 2024. *Sengketa Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria di Indonesia*. Yayasan Tri Edukasi Ilmiah, Jakarta
- Boedi harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta,
- Dian Aries Mujiburohman dan Endriatmo Soetarto. 2019. *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. STPN Press dan Amongkarta, Yogyakarta,
- Djoni Sumardi Gozali, 2018, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press, Yogyakarta,

- Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, Legality Yogyakarta.
- Finer, Bodgador, Vernon, Rudden, Bernard, 1999, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, New York,
- Indra Rusdian Lego, Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah yang di Tetapkan Sebagai Tanah Terlantar, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, Vol. 6, No.4, Desember 2020,
- Iwan Permadi, Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan atas Tanah oleh Negara. *Jurnal USM Law Review*, Vol. 6, No. 1, 2023,
- Liani Sari, "Akibat Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Yang Tanahnya Diterlantarkan." *Legal Pluralism: Journal of Law Science* 7.2, 2017
- M. Dedhy Wahyudy, Atin Meriati Isnaini, dan Ruslan Haerani. Kewenangan pemerintah dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar berdasarkan peraturan pemerintah nomor 20 tahun 2021 tentang penertiban kawasan dan tanah terlantar. *Unizar Recht Journal (Urj)*, Vol. 1, No. 2, 2022,
- Muhammad Agung Rojiun, "Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Demi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum." *Jurnal Education and Development* 10.2, 2022
- Muhammad Yusrizal, Perlindungan hukum pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 2.1 2017
- Phillipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu,
- Plato, The Laws, *Penguin Classics*, Diterjemahkan dan Diberi Kata Pengantar Oleh Trevor J saunders, Edisi Tahun 1986.
- Rastra Ardani Irawan, Fendi Setyawan, dan Moh Ali. "Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah-Tanah Terlantar." *HUKMY: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2023,
- Rico, Eduardo Corbelle, dan Rafael Crecente Maseda. *Land Abandonment: Concept And Consequences*. *Revista Galegade Economía*, Vol. 17, No. 2, 2018.
- Rony Hanitojo, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurumenter*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- Sahnan Arba dan Wiwiek Wahyuningsih. "Pemberdayaan hukum dan kebijakan pertanahan sebagai upaya penertiban dan pendayagunaan tanah telantar." *Old Website Of Jurnal Mimbar Hukum*, 22.1, 2010
- Sofia Rahmawati, Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha. *Prosiding Seminar Nasional Instiper*. Vol. 1. No. 1. 2022.

Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah (Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2016,