

---

## **ANALISIS YURIDIS TANAH TERLANTAR BERSTATUS HAK GUNA USAHA**

**Sofia Rahmawati**

Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Stiper Yogyakarta

\*)Correspondence email: [rahmawatisofia.sr@gmail.com](mailto:rahmawatisofia.sr@gmail.com)

---

### **ABSTRAK**

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan hak atas tanah yang diberikan oleh Negara untuk mengusahakan tanah dalam jangka waktu tertentu untuk usaha pertanian. Pemegang HGU berkewajiban untuk menggunakan, mengusahakan, memanfaatkan dan/atau memelihara tanahnya. Pemegang HGU dilarang untuk melakukan penelantaran tanah yang dapat mengakibatkan hapusnya HGU. Regulasi tanah terlantar saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Regulasi ini mengatur konsekuensi hukum yang berbeda dari peraturan-peraturan sebelumnya. Penulisan hukum ini menggunakan metode yuridis normatif. Tanah Hak Guna Usaha yang dengan sengaja atau *de facto* tidak diusahakan, dipergunakan dan/atau dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak dapat ditetapkan sebagai objek penertiban tanah terlantar. Akibat hukum dari penetapan tanah HGU sebagai tanah terlantar adalah pemegang hak kehilangan hak atas tanahnya dan tanah tersebut menjadi aset Bank Tanah dan/atau TCUN

**Kata Kunci** : Hak Guna Usaha, Tanah Terlantar.

---

### **I. PENDAHULUAN**

Tanah merupakan modal dasar yang dimiliki oleh Indonesia untuk mewujudkan pembangunan negara demi meningkatkan kesejahteraan rakyat.[1] Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang berbunyi “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” menjadi dasar hukum bagi Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan.[2] Makna “dikuasai oleh negara” dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai “Hak Menguasai Negara”. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, negara memiliki wewenang:[3]

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan durang angkasa.

Ketentuan tersebut di atas menjadi dasar hukum negara untuk menentukan serta mengatur ketentuan-ketentuan hukum dalam hak penguasaan atas tanah.[4] Pasal 16 UUPA mengatur macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara kepada pemegang hak baik perseorangan maupun badan hukum. Hak-hak atas tanah tersebut antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Hutan, Hak Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak lain yang sifatnya sementara.[3] Masing-masing hak atas tanah memiliki ketentuan wewenang, kewajiban serta larangan yang berbeda-beda sesuai dengan karakter dan peruntukan penggunaan haknya, namun memiliki kesamaan ketentuan larangan yaitu untuk tidak ditelantarkan.

Tanah yang telah dikuasai dan/atau dimiliki dengan hak atas tanah wajib untuk diusahakan, dimanfaatkan, dan dipergunakan. Namun dalam kenyataannya masih banyak tanah yang ditemukan dalam keadaan terlantar. Tanah terlantar adalah tanah hak, tanah hak pengelolaan dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan dan/atau tidak diperlihara.[1] Penelantaran tanah dapat menimbulkan permasalahan kesenjangan sosial, terhambatnya berbagai program pembangunan khususnya dalam rangka untuk mewujudkan ketahanan ekonomi nasional serta ketahanan pangan yang berdampak secara langsung terhadap petani, serta menurunkan kualitas lingkungan.[1]

Dalam rangka untuk mencegah penelantaran tanah Pemerintah menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan-ketentuan hukum terkait kriteria tanah terlantar, proses penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Peraturan yang pertama kali mengatur terkait penelantaran tanah adalah Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah di Daerah Perkotaan yang dikuasai oleh Badan Hukum/Perorangan yang tidak dimanfaatkan/ditelantarkan.[5] Terbitnya Instruksi Mendagri tersebut didasari karena banyaknya badan hukum atau perseorangan yang menguasai tanah khususnya didaerah perkotaan berdasarkan Surat Keputusan Pencadangan Tanah/Penujukan Lokasi dari Kepala Pemerintah Daerah namun tidak dipergunakan sesuai dengan maksud dan syarat dari SK tersebut.[5] Pada tahun 1998 Instruksi Mendagri tersebut diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.[6] Penggantian peraturan tersebut karena Instruksi Mendagri tersebut tidak lagi cukup untuk menangani

permasalahan penelantaran tanah yang keberadaannya tidak hanya di daerah perkotaan namun juga merambah ke daerah pedesaan. Keberadaan tanah terlantar di pedesaan dinilai dapat mengganggu tujuan pembangunan khususnya swasembada di bidang pangan, sedangkan di daerah perkotaan dinilai dapat menyebabkan tumbuhnya daerah kumuh yang dapat menimbulkan masalah-masalah sosial.[6]

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tersebut pada pelaksanaannya dinilai belum mampu untuk menyelesaikan permasalahan tanah terlantar sehingga disempurnakan dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.[7] Setelah kurang lebih sepuluh tahun berlaku pada kenyataannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tersebut dinilai belum secara efektif dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan penertiban serta pendayagunaan tanah terlantar.[1] Selain karena belum secara jelas diatur terkait prosedur jangka waktu peringatan bagi pemegang hak atas tanah untuk mengusahakan kembali tanah yang ditelantarkannya, serta prosedur mengeluarkan tanah yang telah dimanfaatkan dari basis data tanah terindikasi terlantar.[1] Terbit Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang melahirkan ketentuan bahwa Pemerintah dapat mencabut hak, izin, atau konsesi hak atas tanah dan/atau kawasan yang secara sengaja tidak diusahakan atau ditelantarkan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diberikan.[8]

Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) tahun 2021, tercatat 1,2 juta hektare (ha) tanah terindikasi terlantar dengan didominasi oleh tanah terlantar berstatus hak guna usaha (HGU) seluas 1,19 juta hektare (ha).[9] Penyebab penelantaran tanah HGU antara lain adalah: *Pertama*, tanah berada di daerah dengan kondisi yang kurang menguntungkan bagi produksi pertanian (biaya manajemen tinggi, aksesibilitas sulit, produktivitas rendah yang disebabkan oleh kondisi lingkungan dan geofisik yang tidak menguntungkan).[10] *Kedua*, tanah HGU dimiliki dan/atau dikuasi oleh beberapa orang saja dengan luas tanah yang dapat mencapai ratusan hektar dan tidak sedikit yang berakhir tidak diusahakan sesuai dengan tujuan perolehannya.[11]

Berdasarkan kenyataan tersebut Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar sebagai produk hukum yang paling mutakhir dan peraturan tersebut mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 beserta dengan peraturan pelaksanaannya. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui pengaturan tentang tanah terlantar khususnya yang berstatus hak guna usaha berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

## **II. METODE DAN PROSEDUR**

Penulisan hukum ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode yuridis normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan hukum sekunder yang berupa norma yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan.[12] Metode analisis yang digunakan adalah penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis. Penafsiran gramatikal yaitu penafsiran menurut kata-kata yang merupakan alat bagi pembuat peraturan perundang-undangan untuk menyatakan maksud dan kehendaknya dalam sebuah norma.[13] Penafsiran sistematis yaitu penafsiran yang menghubungkan dan membandingkan satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang keduanya mengatur hal yang sama tujuan untuk dapat mengerti maksud dari norma tersebut.[14] Bahan hukum sekunder yang telah diperoleh selanjutnya dianalisis dengan pendekatan analisis kualitatif yakni dengan mengadakan pengamatan serta menghubungkan data-data yang telah diperoleh dengan ketentuan dan asas hukum yang terkait dengan tanah terlantar berstatus hak guna usaha sehingga selanjutnya ditarik suatu kesimpulan dengan metode deduktif yang menghasilkan suatu kesimpulan yang bersifat umum terhadap permasalahan dalam penulisan hukum.[15]

## **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Pengaturan Tanah Terlantar Berdasarkan Hukum Adat, Hukum Islam, dan UUPA**

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, serta dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.[3] Hukum adat memiliki kedudukan yang istimewa karena dianut oleh sebagian besar masyarakat Indonesia dan menjadi dasar pembentukan hukum agraria nasional, termasuk tentang tanah terlantar.[16] Tanah terlantar berdasarkan hukum adat ditentukan oleh adanya perubahan kondisi fisik tanah dalam jangka waktu tertentu kemudian ditinggalkan sampai menjadi hutan kembali.[17] Perubahan kondisi fisik tanah tersebut dapat terjadi karena tanah dimanfaatkan oleh pemilik atau penggarap menjadi lahan pertanian selama jangka waktu 3,5 tahun hingga 10 tahun. Pemanfaatan tanah tersebut melahirkan hubungan hukum bagi pemilik atau penggarap termasuk untuk terus memanfaatkan, mengusahakan, atau dengan kata lain tidak menelantarkannya. Pada saat tanah yang telah dimanfaatkan tersebut dibiarkan tanpa diurus dan kembali menjadi hutan maka hukum adat menyatakan bahwa hubungan hukum antara pemilik atau

penggarap dengan tanah tersebut menjadi gugur dan tanah tersebut kembali kepada hak ulayatnya.[17]

Dalam Pasal 5 UUPA pembentukan hukum agraria nasional juga memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam hukum agama, dalam konteks ini adalah hukum Islam. Berdasarkan hukum Islam, tanah terlantar dikenal sebagai tanah mati atau *al-mawat*.<sup>[18]</sup> *Al-mawat* dalam Fiqh Islam menurut al-Rafi'i berarti tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak ada seorangpun yang memanfaatkannya.<sup>[19]</sup> Dalam Fiqh Islam terdapat anjuran untuk menghidupkan lahan terlantar atau *ihya' al mawat* (menghidupkan lahan mati) bagi tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak sedang dimanfaatkan oleh orang lain.<sup>[19]</sup> Anjuran ini menegaskan bahwa setiap tanah harus dimanfaatkan dan dipergunakan.

UUPA mengatur beberapa ketentuan dan asas hukum tanah yang menegaskan larangan penelantaran tanah. *Pertama*, Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial menegaskan bahwa pemegang hak atas tanah harus menggunakan tanah yang dimiliki/dikuasainya sesuai dengan sifat serta keadaan haknya agar tanah tersebut juga dapat bermanfaat bagi kesejahteraan pemegang hak sendiri dan juga masyarakat dan negara.<sup>[20]</sup> *Kedua*, Pasal 15 UUPA yang mengatur kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya.<sup>[3]</sup> Sehingga tidak dapat dibenarkan apabila pemegang hak atas tanah tidak memanfaatkan, tidak mempergunakan, tidak mengusahakan apalagi sampai mentelantarkan tanahnya semata-mata hanya untuk kepentingan pemegang hak sendiri yang dapat menyebabkan kurangnya kesuburan tanah dan kerusakan tanah dan pada akhirnya merugikan kepentingan umum. *Ketiga*, Pasal 27 UUPA yang mengatur tentang hapusnya hak milik, Pasal 34 UUPA yang mengatur hapusnya HGU dan Pasal 40 UUPA yang mengatur hapusnya HGB. Ketiga Pasal tersebut mengatur bahwa penelantaran tanah menyebabkan hapusnya hak atas tanah. Hapusnya hak atas tanah karena penelantaran tanah harus dibuktikan dengan adanya unsur kesengajaan atau tidak dipergunakannya hak atas tanah sesuai dengan sifat dan tujuan dari haknya.<sup>[3]</sup>

## **B. Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha**

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan hak atas tanah yang diberikan oleh Negara untuk mengusahakan tanah dalam jangka waktu tertentu untuk usaha pertanian, perikanan dan/atau peternakan.<sup>[3]</sup> Hak, kewajiban, dan larangan pemegang HGU diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.<sup>[21]</sup> Berdasarkan Pasal 27 huruf a, Pemegang HGU berkewajiban untuk melakukan usaha pertanian, perikanan,

dan/atau peternakan sesuai dengan peruntukan dan persyaratan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan.[21] Apabila pemegang HGU secara sengaja tidak melakukannya sebagaimana diatur dalam Pasal 27 huruf e atau dengan kata lain menelantarkan tanahnya maka berdasarkan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 HGU tersebut hapus dengan segala akibat hukumnya.[21] Kriteria perbuatan penelantaran tanah, prosedur penertiban hingga pendayagunaan tanah HGU yang ditelantarkan secara sengaja diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021, pemegang HGU wajib untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan dan/atau memelihara tanah yang dikuasai dengan berfungsi sosial.[1] Yang dimaksud dengan berfungsi sosial adalah setiap pemegang HGU baik perseorangan maupun badan hukum yang memiliki hubungan hukum dengan tanah wajib untuk memelihara tanah, menambah kesuburannya serta mencegah terjadinya kerusakan dengan tujuan agar tanah dapat berdaya guna serta bermanfaat bagi masyarakat dan lingkungan.[1] Penelantaran tanah merujuk pada perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemegang HGU yang secara sengaja tidak mengusahakan, tidak mempergunakan, tidak memanfaatkan dan tidak memelihara tanah. Unsur kesengajaan terpenuhi apabila pemegang HGU secara de facto atau secara nyata tidak mengusahakan, tidak mempergunakan, tidak memanfaatkan, dan/atau tidak memelihara tanah yang dikuasainya sesuai dengan keputusan pemberian haknya dan/atau rencana perusahaan, penggunaan, atau pemanfaatan tanahnya.[1] Perbuatan yang memenuhi adanya unsur kesengajaan penelantaran tanah adalah pengabaian atas fungsi sosial HGU. Contoh perbuatan tidak memelihara tanah antara lain:[1]

- a. tidak adanya kepedulian dari pemegang HGU secara de facto untuk mengelola atau memelihara tanah sehingga tanahnya menjadi terbengkalai.
- b. tidak ada kepedulian atau peringatan dari pemegang HGU secara de facto sehingga tanahnya dikuasai oleh pihak lain.
- c. tidak ada kepedulian dari pemegang HGU secara de facto untuk mengelola atau memelihara tanah sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan dan/atau bencana seperti longsor, banjir, dan sebagainya.

Unsur kesengajaan penelantaran tanah HGU menjadi tidak berlaku apabila tanah HGU tersebut menjadi obyek perkara dipengadilan, tanah tidak dapat diusahakan, dipergunakan, dimanfaatkan, dan/atau dipelihara karena adanya perubahan rencana tata ruang, tanah dinyatakan sebagai tanah untuk konservasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta karena adanya keadaan kahar (*force majeure*) seperti peperangan, kerusakan, bencana alam, dan bencana lainnya yang dinyatakan oleh pejabat/instansi yang berwenang.[1] Unsur ketidaksengajaan penelantaran tanah sebelumnya tidak diatur secara rinci sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 hanya mengatur bahwa unsur kesengajaan penelantaran tanah tidak terbukti apabila pemegang hak atas tanah tidak mampu secara ekonomi untuk menggunakan tanahnya.[6] Pengaturan tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena rawan untuk ditafsirkan secara subyektif oleh pihak-pihak yang berwenang menentukan dan menetapkan tanah HGU menjadi tanah terlantar. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 mengatur yang dimaksud dengan tidak sengaja *pertama*, ketika pemegang hak tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi atau *kedua*, adanya keterbatasan anggaran negara/daerah untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaan dan sifat pemberian hak.[7] Kedua unsur tersebut dapat menimbulkan kepastian hukum karena rawan multi tafsir secara subjektif oleh pihak yang berwenang dan menimbulkan diskriminasi bagi pemegang hak atas tanah atau dengan kata lain jika pemegang hak atas tanah merupakan pemerintah atau pemerintah daerah yang bergantung pada anggaran negara/daerah maka seperti diberikan permakluman untuk menelantarkan tanah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021, penertiban tanah terlantar berstatus HGU dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:[1]

1. Inventarisasi tanah terindikasi terlantar;
2. Penertiban tanah terlantar.
3. Pendayagunaan TCUN.

Inventarisasi tanah HGU terindikasi terlantar dilaksanakan paling cepat 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya HGU yang dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan.[1] Jangka waktu paling cepat 2 (dua) tahun ini lebih cepat dibandingkan dengan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 yang mengatur identifikasi dan penelitian dilaksanakan terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan HGU. Percepatan jangka waktu inventarisasi merupakan upaya pemerintah untuk segera memberikan kepastian hukum bagi tanah terindikasi terlantar. Inventarisasi tanah HGU terindikasi terlantar dilaksanakan berdasarkan laporan atau informasi yang bersumber dari:[1]

- a. Pemegang HGU.
- b. Hasil pemantauan dan evaluasi HGU yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah, dan Kementerian.
- c. Kementerian/Lembaga.
- d. Pemerintah Daerah; dan/atau
- e. Masyarakat.

Inventarisasi tanah HGU terindikasi terlantar dilaksanakan melalui pengumpulan data mengenai tanah HGU terindikasi terlantar yang meliputi data tekstual dan data spasial.[1]

Data tekstual meliputi:[22]

- a. nama dan alamat pemegang HGU.
- b. nomor dan tanggal keputusan pemberian HGU.
- c. nomor, tanggal, dan berakhirnya sertifikat HGU.
- d. letak tanah.
- e. luas tanah secara keseluruhan.
- f. penggunaan tanah dan/atau pemanfaatan tanah; dan
- g. luas tanah terindikasi terlantar.

Data spasial meliputi data grafis berupa peta hasil pemantauan lapangan dan/atau delineasi peta citra satelit yang dilengkapi dengan koordinat posisi bidang tanah HGU yang terindikasi terlantar.[22]

Hasil inventarisasi tanah HGU terindikasi terlantar tersebut diproses untuk menjadi data tanah terindikasi terlantar. Data tanah HGU terindikasi terlantar tersebut selanjutnya diintegrasikan dengan sistem informasi pertanahan kementerian untuk digunakan sebagai keperluan laporan, bahan analisis dan penentuan tindakan selanjutnya yang juga merupakan upaya untuk mendukung penyelenggaraan administrasi dan pemeliharaan pertanahan nasional.[22] Integrasi data tanah terindikasi terlantar dengan sistem informasi pertanahan kementerian merupakan hal yang baru diatur dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 20 Tahun 2021.

Data tanah HGU terindikasi terlantar tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan penertiban tanah terlantar. Penertiban tanah terlantar dilakukan melalui tahapan evaluasi tanah terlantar, peringatan tanah terlantar, dan penetapan tanah terlantar.[1]

Evaluasi tanah terlantar bertujuan untuk memastikan pemegang HGU mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah yang dikuasainya.[1] Evaluasi tanah terlantar dilakukan dalam jangka waktu 180 (seratus delapan puluh) hari kalender dan dilaksanakan oleh Panitia C yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah.[22] Kegiatan evaluasi tanah terlantar memiliki kesamaan dengan kegiatan identifikasi dan penelitian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010. Namun yang berbeda dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11



Tahun 2010 belum diatur batasan jangka waktu kegiatan sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam kegiatan identifikasi dan penelitian.[23] Kegiatan evaluasi tanah terlantar yang dilakukan oleh Panitia C meliputi:[22]

- a. pemeriksaan data fisik dan data yuridis.
- b. Pengecekan buku tanah dan/atau warkah dan dokumen lainnya untuk mengetahui keberadaan pembebanan, termasuk data, rencana, serta tahapan perusahaan, penggunaan, dan/atau pemanfaatan tanah pada saat pengajuan HGU.
- c. Permintaan keterangan dari pemegang HGU.
- d. Pemeriksaan fisik perusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah dengan menggunakan teknologi yang ada.
- e. Penyusunan analisis penyebab terjadinya Tanah Terlantar.
- f. Penyusunan laporan hasil evaluasi.

Panitia C wajib melakukan pemeriksaan fisik setidaknya minimal 2 (dua) kali pada awal dan akhir masa evaluasi.[22] Pada masa evaluasi pemegang HGU wajib menyampaikan laporan kemajuan perusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah setiap 30 (tiga puluh) hari kalender disertai dengan data pendukung kepada Panitia C.[22] Berdasarkan hasil evaluasi tanah HGU terlantar tersebut selanjutnya dilaksanakan sidang oleh Panitia C untuk menentukan ada atau tidaknya unsur kesengajaan penelantaran tanah beserta dengan konsekuensi hukumnya.[22] Terdapat dua konsekuensi hukum bagi pemegang HGU setelah dilaksanakannya hasil evaluasi, *Pertama*, apabila berdasarkan hasil evaluasi pemegang HGU memenuhi unsur kesengajaan menelantaran tanah yang dikuasai, maka kepala Kantor Wilayah menyampaikan pemberitahuan kepada pemegang HGU untuk melaksanakan kewajibannya untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanah yang dikuasai dalam jangka waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari kalender sejak tanggal diterbitkannya pemberitahuan.[22] Apabila dalam jangka waktu tersebut pemegang HGU tetap tidak melaksanakan kewajibannya maka Kepala Kantor Wilayah bersiap untuk melakukan pemberian peringatan.[22] Berbeda dengan Permen Agraria Nomor 20 Tahun 2021, Perkaban Nomor 4 Tahun 2010 menggabungkan secara sekaligus pemberitahuan dan peringatan pasca dilakukannya sidang oleh Panitia C.[23] Adanya pemberian waktu selama 180 (seratus delapan puluh) hari kalender melalui pemberitahuan Kepala Kantor Pertanahan bertujuan agar pemegang HGU dapat memperbaiki kesalahannya yang terbukti sengaja menelantaran tanahnya, dan disatu sisi agar pemegang HGU tidak langsung kehilangan tanahnya karena proses untuk mendapatkan HGU juga tidak mudah dan murah. Oleh karena itu seharusnya pemegang HGU dapat lebih bertanggung jawab atas hak atas tanah yang telah diberikan

kepadanya. *Kedua*, apabila berdasarkan hasil evaluasi pemegang HGU tidak terbukti adanya unsur unsur kesengajaan dalam penelantaran tanah, maka kepala Kantor Wilayah dapat mengusulkan penghapusan data tanah tersebut dari basis data Tanah Terindikasi Terlantar kepada Menteri melalui Direktur Jenderal.[22] Ketentuan penghapusan data tanah yang terbukti tidak sengaja ditelantarkan dari basis data tanah terindikasi terlantar merupakan ketentuan baru yang diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2021.

Berdasarkan hasil evaluasi Panitia C dan disimpulkan adanya tanah terlantar, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis kepada pemegang hak.[22] Peringatan tertulis tersebut berisi peringatan agar pemegang hak melaksanakan kewajibannya untuk mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan dan/atau memelihara tanahnya. Pada peringatan tertulis pertama Kepala Kantor Wilayah memberikan jangka waktu paling lama 90 (Sembilan puluh) hari kalender sejak tanggal diterimanya surat peringatan untuk pemegang HGU melaksanakan kewajibannya.[22] Apabila pemegang hak masih belum melaksanakan kewajibannya, diterbitkan surat peringatan kedua yang berisi tambahan waktu untuk melaksanakan kewajibannya paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak tanggal diterimanya surat peringatan kedua.[22] Dalam hal pemegang HGU masih belum juga mengindahkan peringatan kedua, Kepala Kantor Wilayah memberikan peringatan tertulis ketiga yang berisi perpanjangan waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender sejak diterimanya surat untuk melaksanakan kewajibannya.[22] Ketentuan jangka waktu peringatan pertama, kedua, dan ketiga yang diatur dalam Permen Agraria Nomor 20 Tahun 2021 berbeda dengan yang diatur dalam Perkaban Nomor 4 Tahun 2010. Dalam Perkaban Nomor 4 Tahun 2010 jangka waktu peringatan pertama, kedua, dan ketiga adalah sama masing-masing selama 1 (satu) bulan.[23] Surat peringatan pertama, kedua, dan ketiga selain disampaikan kepada Pemegang HGU, juga disampaikan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal, dan pemegang hak tanggungan dalam hal tanah dibebani dengan hak tanggungan.[22] Tujuan pemberitahuan kepada pemegang hak tanggungan adalah untuk melindungi pemegang hak tanggungan supaya kepentingan atau prestasinya dapat dipenuhi pemegang hak.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 20 Tahun 2021 juga mengatur ketentuan apabila pemegang HGU tidak diketahui keberadaan atau alamat yang tercantum dalam salinan sertifikat HGU tidak sesuai dengan yang sebenarnya. Berdasarkan Pasal 28 proses pemberitahuan dapat dilakukan dengan:[22]

- a. Untuk pemegang HGU perseorangan, surat pemberitahuan dan peringatan diumumkan dikantor desa/kelurahan setempat dan situs web Kementerian.
- b. Untuk pemegang HGU badan hukum/instansi Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, surat pemberitahuan dan peringatan disampaikan ke alamat pemegang HGU yang

terdaftar pada sistem informasi badan hukum yang dikelola oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dan/atau situs web kementerian.

Dalam hal pemegang HGU tidak mengindahkan peringatan tertulis ketiga maka Kepala Kantor Wilayah berhak untuk mengusulkan penetapan Tanah Terlantar kepada Menteri.[22] Tanah HGU yang telah diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas bidang tanah sampai dengan diterbitkannya Keputusan Menteri.[1] Perbuatan hukum yang tidak dapat dilakukan antara lain peralihan, perpanjangan, pembaruan, pembebanan hak tanggungan serta pengusahaan, penggunaan dan/atau pemanfaatan HGU.[22]

Tanah HGU yang telah ditetapkan oleh Menteri sebagai Tanah Terlantar mengakibatkan putusnya hubungan hukum antara tanah dengan pemegang HGU dan tanah tersebut ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.[22] Terdapat beberapa ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang penetapan luas tanah terlantar:[1]

- a. Apabila tanah HGU yang ditetapkan sebagai tanah terlantar adalah keseluruhan hamparan tanah. Maka dalam Penetapan tersebut termuat hapusnya HGU, putusanya hubungan hukum, dan penegasan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara.
- b. Apabila tanah HGU yang diteapkan adalah sebagian hamparan tanah. Maka dalam penetapan tersebut termuat hapusnya HGU pada bagian yang ditelantarkan, putusanya hubungan hukum antara pemegang hak dengan bagian tanah yang ditelantarkan, dan penegasan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar yang dikuasai langsung oleh negara terhadap bagian tanah yang ditelantarkan dan perintah untuk melakukan revisi luas HGU.[1] Revisi luas HGU menjadi beban pemegang HGU serta tidak dapat dilakukan perbuatan hukum lainnya terhadap tanah tersebut sampai selesainya revisi luas HGU.[1] Apabila dalam jangka waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari kalender tidak dilaksanakan revisi luas, maka tanah yang tidak ditelantarkan dianggap sebagai satu kesatuan dengan tanah yang ditelantarkan dan menjadi tanah terlantar secara keseluruhan.[1]

Konsekuensi pemegang HGU yang berkewajiban untuk melakukan revisi luas tanah HGU dalam jangka waktu tertentu dan apabila tidak dilaksanakan maka tanah tersebut turut ditetapkan sebagai tanah terlantar merupakan bagian dari sanksi bagi pemegang HGU yang sengaja menelantarkan tanah. Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar selanjutnya dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kalender sejak penetapan wajib dikosongkan oleh bekas pemegang hak. Apabila pemegang hak tidak

memenuhi kewajiban tersebut maka benda yang ada di atasnya menjadi aset yang diabaikan.[1] Aset yang diabaikan tersebut menjadi bukan milik pemegang HGU melainkan dikuasai langsung oleh negara.

Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar menjadi aset Bank Tanah dan/atau Tanah Cadangan Umum Negara. Pendayagunaan tanah tersebut dapat ditujukan untuk kegiatan pertanian maupun non pertanian dalam rangka kepentingan masyarakat dan negara. Pendayagunaan tanah dapat dilaksanakan melalui beberapa program berikut:

- a. Reforma Agraria yang merupakan kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum serta penataan asset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah.[1]
- b. Proyek strategis nasional yang merupakan proyek yang dilaksanakan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan/atau Badan Usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.[1]
- c. Cadangan negara lainnya baik untuk kebutuhan pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, serta relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.[1]

Pendayagunaan ditetapkan oleh Menteri berdasarkan usulan Kementerian/Lembaga, Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan dan/atau Pemerintah Daerah dengan tetap memperhatikan kebijakan strategis nasional, rencana tata ruang, dan/atau kesesuaian tanah dan daya dukung wilayah.[1]

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 telah melengkapi berbagai ketentuan tentang tanah terlantar yang sebelumnya belum diatur baik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 atau Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010. Namun demikian efektif dan berhasil tidaknya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tidak cukup hanya dengan substansi hukum berupa Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yang telah secara lengkap mengatur ketentuan tentang tanah terlantar.[24] Akan tetapi juga ketegasan struktur hukum baik aparat penegak hukum maupun aparat sipil negara yang bertugas untuk mengawasi serta menertibkan tanah terlantar, serta terutama adalah budaya hukum atau kesadaran masyarakat bahwa usaha untuk mencegah terjadinya penelantaran merupakan tanggung jawab bersama seluruh masyarakat.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

1. Kriteria untuk menentukan tanah terlantar baik berdasarkan hukum adat, hukum Islam, dan UUPA secara substansial adalah sama yaitu tanah tersebut secara sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau dimanfaatkan sesuai dengan keadaanya, sifat dan tujuan haknya.
2. Tahapan penertiban tanah HGU terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 meliputi tahap inventarisasi tanah HGU terindikasi terlantar, penertiban tanah terlantar yang didalamnya terdiri atas evaluasi tanah terlantar, peringatan tanah terlantar, penetapan terlantar dan pendayagunaan tanah.

##### B. Saran

1. Perlu diadakannya sosialisasi tentang Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 dan Permen Agraria Nomor 20 Tahun 2021 melalui media TV, koran, majalah, media sosial, atau secara langsung kepada masyarakat melalui penyuluhan hukum agar peraturan tersebut dapat efektif berlaku.
2. Pemegang hak yang melakukan penelantaran tanah dapat mawas diri dan menyadari bahwa tindakannya tersebut dapat merugikan kepentingan masyarakat umum dan mengakibatkan adanya kerusakan dan kerugian bagi pihak lain.
3. Perlu adanya sanksi bagi pemegang hak yang melakukan penelantaran tanah agar dapat menjadi efek jera dan tidak mengulangi perbuatannya dikemudian hari.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1] Pemerintah Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar," no. 086196, 2021.
- [2] P. R. Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".
- [3] P. R. Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria".
- [4] I. Sari, "Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)," *J. Mitra Manaj.*, vol. 9, no. 1, pp. 15–33, 2017, [Online]. Available: <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jmm/article/view/492>
- [5] Pemerintah Republik Indonesia, "Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 Tentang Penertiban Tanah di Daerah Perkotaan yang dikuasai oleh Badan

- Hukum/Perseorangan yang Tidak dimanfaatkan/ditelantarkan,” pp. 1–2, 1982.
- [6] Pemerintah Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar”, [Online]. Available: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjWxrKeif7eAhVYfysKHcHWAOWQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ojk.go.id%2Fid%2Fkanal%2Fpasar-modal%2Fregulasi%2Fundang-undang%2FDocuments%2FPages%2Fundang-undang-nomo>
- [7] Pemerintah Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.,” vol. 9, no. 1, pp. 76–99, 2010.
- [8] P. R. Indonesia, “Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”, [Online]. Available: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/149750/uu-no-11-tahun-2020>
- [9] Fry, “BPN 1,2 Juta Hektare Lahan RI Terindikasi Terlantar.”
- [10] R. P. Nurcahyo and M. Manurung, “Lahan Perkebunan Terlantar Di Sumatera : Faktor-Faktor Penyebab Dan Potensi Kerugian,” *J. Kebijak. Ekon.*, vol. 8, no. 2, p. 13, 2013, doi: 10.21002/jke.v8i2.25.
- [11] W. Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media.
- [12] Amiruddin and Z. Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.
- [13] R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- [14] Utrecht and M. S. Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, IX. Jakarta: Ichtiar Baru.
- [15] A. Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, III. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- [16] U. Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Perdana Media Grup, 2005.
- [17] A. P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak- Hak Atas Tanah (Menurut Sistem UUPA)*. Bandung: Mandar Maju.
- [18] Supriyanto, “Kriteria Tanah Terlantar Dalam Peraturan Perundangan Indonesia,” *J. Din. Huk.*, vol. 10, no. 1, pp. 51–59, 2010, doi: 10.20884/1.jdh.2010.10.1.139.
- [19] D. Rachmat Risqy K, Ph and T. Annisa, “Ihya Al – Mawat : Membuka Lahan , Tanah Mati Untuk Di Manfatkan,” *Fiqh muamalah*, pp. 1–27, 2021.
- [20] A. S. Hutagalung and M. Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- [21] Pemerintah Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesi Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun,

- dan Pendaftaran Tanah”.
- [22] M. Agraria, D. A. N. Tata, K. Badan, P. Nasional, K. Badan, and P. Nasional, “Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar,” pp. 2015–2016, 2018.
- [23] Pemerintah Republik Indonesia, “Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar,” vol. 2000, pp. 1–23, 2007.
- [24] A. H. Barkatullah, “Budaya Hukum Masyarakat Dalam Perspektif Sistem Hukum,” *J. Refleks. Huk.*, vol. 1, no. 1, pp. 1–18, 2012.