

## IMPLIKASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 20 TAHUN 2021 DALAM PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH WARISAN TERLANTAR

Anung Prayitno<sup>1</sup>, Raikhan Firdaus<sup>2</sup>, Ramadhan Ari Novian<sup>3</sup>, Ronald Pramuselsa<sup>4</sup>,  
Usmandanu Febriyandoko<sup>5</sup>, Raffi Yudistira Hartanta<sup>6</sup>

[c100230123@student.ums.ac.id](mailto:c100230123@student.ums.ac.id)<sup>1</sup>, [c100230045@student.ums.ac.id](mailto:c100230045@student.ums.ac.id)<sup>2</sup>,  
[c100230093@student.ums.ac.id](mailto:c100230093@student.ums.ac.id)<sup>3</sup>, [c100230071@student.ums.ac.id](mailto:c100230071@student.ums.ac.id)<sup>4</sup>,  
[c100230100@student.ums.ac.id](mailto:c100230100@student.ums.ac.id)<sup>5</sup>, [c100230103@student.ums.ac.id](mailto:c100230103@student.ums.ac.id)<sup>6</sup>

Universitas Muhammadiyah Surakarta

### ABSTRAK

Penelitian ini berfokus pada analisis implikasi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 terhadap pengaturan dan pemanfaatan tanah warisan terlantar. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh masih adanya ketimpangan penguasaan tanah dan maraknya tanah terlantar, salah satunya adalah tanah warisan yang tidak dikelola ahli waris, sehingga bertentangan dengan asas fungsi sosial tanah dalam UUPA. Tujuan penelitian adalah untuk mengkaji dampak hukum PP 20/2021 terhadap status tanah warisan terlantar, khususnya terkait dengan konflik antara kebijakan reforma agraria dengan hak waris perdata. Metode penelitian menggunakan pendekatan hukum normatif melalui studi kepustakaan, dengan analisis bahan hukum primer dan sekunder serta teknik analisis silogisme deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PP 20/2021 mengatur mekanisme berjenjang (identifikasi, penilaian, peringatan, hingga pencabutan hak) untuk mengatur tanah terlantar, termasuk tanah warisan. Namun demikian, pengaturan ini menimbulkan ketegangan normatif dengan hukum waris perdata, khususnya terkait dengan perlindungan ahli waris yang secara tidak sengaja menelantarkan tanah. Di sisi lain, PP 20/2021 belum memadai dalam memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang tidak mampu mengelola tanahnya karena faktor ekonomi. Sebagai kesimpulan, meskipun PP 20/2021 mendukung tujuan reforma agraria, namun pelaksanaannya harus menekankan pentingnya penerapan kebijakan dengan mempertimbangkan aspek sosio-ekonomi pemilik tanah, serta perlunya harmonisasi antara hukum agraria dan hukum waris untuk menghindari ketidakadilan.

**Kata Kunci:** Pendayagunaan Tanah Terlantar, Reforma Agraria, Regulasi Pertanian.

### ABSTRACT

*This study focuses on the analysis of the implementation of Government Regulation (PP) Number 20 of 2021 regarding the regulation and utilization of abandoned inherited land. This is due to the ongoing inequality in land ownership and the rampant abandoned land, one of which is inherited land that is not managed by heirs, thus contradicting the principle of the social function of land in the UUPA. The purpose of the study is to examine the legal impact of PP 20/2021 on the status of abandoned inherited land, especially related to the conflict between agrarian reform policies and civil inheritance rights. The research method uses a normative legal approach through literature review, with analysis of primary and secondary legal materials and deductive syllogism analysis techniques. The results of the study show that PP 20/2021 is a hierarchical regulatory mechanism (identification, assessment, warning, to revocation of rights) to regulate abandoned land, including inherited land. However, this regulation creates normative tension with civil inheritance law, especially related to the protection of heirs who inadvertently abandon land. On the other hand, PP 20/2021 is not adequate in providing legal protection for landowners who are unable to manage their land due to economic factors. In conclusion, although PP 20/2021 supports the goals of agrarian reform, its implementation must emphasize the importance of implementing careful policies by considering the socio-economic aspects of landowners, as well as the need for harmonization between agrarian law and inheritance law to avoid injustice.*

**Keywords:** Utilization Of Abandoned Land, Agrarian Refor, Land Regulations.

## PENDAHULUAN

Tanah memegang peranan krusial dalam kehidupan masyarakat karena menjadi fondasi bagi kelangsungan hidup. Selain berfungsi sebagai tempat tinggal, tanah juga berperan sebagai sumber penghidupan bagi masyarakat. Hak atas tanah merujuk pada kewenangan menguasai suatu bidang tanah yang dapat dimiliki oleh individu, kelompok, atau badan hukum. Tanah juga berperan sebagai aset fundamental dalam pembangunan untuk memajukan kesejahteraan rakyat, bangsa, dan negara Indonesia. Oleh sebab itu, pemanfaatan tanah harus dioptimalkan untuk mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Namun, banyak tanah yang telah dimiliki atau dikuasa, baik yang sudah bersertifikat maupun yang baru diperoleh, masih dalam kondisi terlantar, sehingga menghambat tercapainya tujuan mulia untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara optimal

Salah satu permasalahan pertanahan di Indonesia adalah terdapatnya perbedaan distribusi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pasalnya terdapat sangat banyak luas lahan yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan umum, sedangkan kebutuhan akan pemanfaatan tanah sangat besar. Terdapat berbagai alasan yang menyebabkan adanya fenomena ini, baik karena sebab yang disengaja maupun tidak disengaja. Ketimpangan distribusi inilah yang menyebabkan efek domino terhadap permasalahan-permasalahan yang ada di masyarakat. Padahal Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, udara, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat.

Ketimpangan dalam penguasaan tanah menjadi masalah krusial dalam kebijakan agraria, yang tercermin dari disparitas kepemilikan, pengelolaan, dan pemanfaatan lahan. Fenomena ini ditandai oleh kondisi di mana segelintir orang menguasai hamparan tanah luas, sementara mayoritas masyarakat hanya memiliki lahan sempit. Masalah semakin kompleks ketika kepemilikan aset besar tidak diimbangi kapasitas pengelolaan yang memadai, mengakibatkan banyak tanah yang diberikan haknya justru tidak dikelola secara optimal oleh pemiliknya dan akhirnya terlantar. Dampaknya, tanah kehilangan nilai ekonomi dan fungsi sosialnya, bahkan kerap memicu konflik berkepanjangan di wilayah-wilayah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar. Kondisi ini menunjukkan perlunya penataan ulang sistem penguasaan tanah yang lebih adil dan berkelanjutan. (Lalu, 2024)

Ditegaskan bahwa istilah "dikuasai" dalam Pasal tersebut tidak sama artinya dengan "dimiliki", melainkan bermakna pemberian wewenang kepada negara sebagai representasi kekuasaan tertinggi bangsa Indonesia untuk melakukan pengaturan. Berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) UUPA, hak menguasai negara memberikan kewenangan untuk:

1. Mengatur dan mengelola peruntukan, penggunaan, persediaan, serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. Menetapkan dan mengatur hubungan hukum antara individu dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengawasi hubungan hukum serta tindakan-tindakan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Hal ini menunjukkan bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur sumber daya agraria sekaligus melindungi hak-hak warga atas tanah guna mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Kewenangan ini dikenal sebagai Hak Menguasai Negara (HMN) dalam UUPA, yang memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan sumber daya alam seperti tanah, air, dan ruang angkasa. Hak atas tanah ini memungkinkan pemanfaatan tanah beserta sumber daya yang terkandung di dalamnya, sepanjang digunakan untuk kepentingan langsung yang terkait dengan penggunaannya dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional,

prinsip sosialisme Indonesia, peraturan perundang-undangan, serta nilai-nilai hukum agama. Dengan demikian, negara berperan sebagai pengatur sekaligus penjamin keseimbangan antara hak individu dan kepentingan bersama dalam pengelolaan sumber daya agraria.

Pendayagunaan dan penertiban tanah terlantar ini menjadi isu krusial dalam reforma agrarian Indonesia. Terdapat sebanyak 120.000 hektare tanah terlantar di Indonesia dalam catatan Kementerian ATR/BPN pada 2021. Sementara pada 2024 Kementerian ATR/BPN menyebut ada 99.099,27 hektare tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar. (Wibawa, 2025) Salah satu permasalahan yang muncul adalah kekhawatiran atas tanah atau rumah hasil warisan yang tidak dimanfaatkan oleh pihak terkait atau ahli waris dapat diklaim oleh negara sebagai tanah terlantar. Konsep warisan dalam hukum perdata memberi hak kepada ahli waris atas objek warisan (seperti tanah) setelah pewaris meninggal, namun seringkali ahli waris belum memindahkan hak atau memelihara tanah tersebut karena berbagai kendala (misalnya sibuk, tidak paham prosedur, atau nilai PBB).

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar hadir sebagai jawaban atas ketidakseimbangan antara kepemilikan individu dan fungsi sosial tanah sehingga mempercepat redistribusi tanah melalui mekanisme pelepasan hak (*rechtsverwerking*). Dalam kerangka ranah hukum, maka perlu dipastikan dulu seberapa jauh regulasi dan kebijakan yang ada masih memadai untuk diacu, jika penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dimaksudkan tidak sekedar sebagai gebrakan sesaat untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah. Jika belum atau tidak memadai apa yang perlu dilakukan agar pendayagunaan tanah terlantar mampu menjadi instrumen pembangkitan ekonomi warga desa pada umumnya. Sebab regulasi ini dapat mengancam hak ahli waris jika tanah warisan dinilai tidak dimanfaatkan secara produktif, menimbulkan dilema antara kepastian hukum waris dan kebijakan reforma agraria.

Berdasarkan latar belakang tersebut, pembahasan masalah dalam makalah ini yakni, bagaimana implikasi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 terhadap status hukum tanah warisan terlantar?.

## **METODE PENELITIAN**

Penulisan hukum ini menggunakan metode penelitian dengan jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah jenis penulisan hukum normatif dengan Sifat penelitian adalah preskriptif dan terapan sehingga bertujuan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Pendekatan yang digunakan penulis adalah studi kepustakaan dengan cara melakukan telaah terhadap literatur atau referensi yang relevan dengan topik yang dibahas. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang- undangan serta bahan hukum sekunder yang merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi meliputi hasil penelitian, kajian pustaka ilmiah ataupun teori para ahli Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka. Studi dokumen adalah suatu cara pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menggunakan content analysis. Dengan metode analisis silogisme dengan menerapkan cara berfikir deduktif digunakan untuk menganalisis dan mengolah data yang diperoleh pada penelitian ini. (Marzuki, 2021).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Tanah memiliki hubungan hukum yang kompleks dengan subjek hukum baik

individu atau badan hukum, dan untuk menjamin kepastian hukum atas tanah, pendaftaran tanah sangatlah penting. Melalui proses ini, sertifikat tanah diterbitkan sebagai sarana pembuktian hak atas tanah yang kuat. Dokumen tanah hasil dari proses pendaftaran tanah memuat data fisik dan data hukum tanah, sehingga dapat dijadikan jaminan dan acuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan terhadap tanah tersebut. Dengan demikian, pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tanah membantu menciptakan kepastian hukum dan mengurangi potensi sengketa tanah di kemudian hari. (Utama dkk, 2024)

Penelantaran tanah merupakan tindakan yang tidak bijaksana dan tidak ekonomis karena dapat mengakibatkan hilangnya kesempatan untuk mewujudkan potensi ekonomi atas tanah tersebut. Selain itu, pengabaian tanah juga tidak adil dan merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Pengabaian tanah juga dapat merugikan negara dan mengganggu jalannya pembangunan. Oleh karena itu, pemerintah perlu melakukan penataan terhadap tanah-tanah terlantar agar tanah tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal dan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat serta memberikan sumbangan terhadap pendapatan daerah dan negara. Dengan demikian, penataan terhadap tanah-tanah terlantar dapat menjadi salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memajukan pembangunan. (Sibuea, 2023)

Dalam Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, menyatakan bahwa Pembaruan Agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia

Tanah terlantar dapat disebabkan oleh beberapa faktor yang dapat diklasifikasikan menjadi tiga pendekatan utama, yaitu faktor fisik, ekonomi, dan institusi. Faktor fisik meliputi kondisi lokasi tanah yang tidak sesuai untuk usaha, penguasaan tanah yang berlebihan, serta kurangnya fasilitas pendukung seperti irigasi dan akses jalan. Faktor ekonomi terkait dengan keterbatasan dana dan penguasaan tanah yang hanya bertujuan untuk investasi tanpa pemanfaatan yang optimal. Sementara itu, faktor institusi mencakup kurangnya peraturan yang jelas dan efektif, terutama terkait dengan pemegang hak milik, serta tidak adanya sanksi yang tegas bagi pelanggar peraturan yang ada. Dengan demikian, penanganannya memerlukan pendekatan yang komprehensif dan terintegrasi. Beberapa faktor yang dapat menyebabkan pembentukan lahan terlantar meliputi: (Sinjar dkk, 2024)

1. Kebijakan yang tidak efektif atau kurangnya regulasi dapat menyebabkan lahan terlantar.
2. Sengketa Kepemilikan Tanah antara pihak-pihak yang terkait dapat mengakibatkan pengabaian tanah.
3. Ketidakstabilan ekonomi dapat mempengaruhi kemampuan pemilik tanah untuk mengelola tanahnya.
4. Perubahan pola permukiman dan migrasi penduduk dapat meninggalkan lahan yang tidak terurus.
5. Proyek yang terhenti atau rencana pengembangan yang tidak terealisasi dapat menyebabkan lahan terlantar.
6. Konflik sosial, ketegangan masyarakat, dan perubahan demografis dapat menyebabkan pengabaian lahan.

Upaya pencegahan dan penertiban tanah terlantar mutlak diperlukan guna meminimalkan bahkan menghilangkan dampak negatifnya. Pencegahan, penertiban, serta pemanfaatan kembali tanah terlantar merupakan langkah strategis yang menjadi prasyarat

fundamental dalam mendorong pelaksanaan program pembangunan nasional, khususnya di sektor agraria. Hal ini sejalan dengan amanat berbagai regulasi, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA); dan
3. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN).

Dengan mengoptimalkan pengelolaan tanah terlantar, pemerintah tidak hanya mencegah pemborosan sumber daya, tetapi juga mendorong pemerataan ekonomi dan meningkatkan produktivitas lahan untuk kesejahteraan masyarakat.

Peralihan Hak Milik atas tanah diatur dalam Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan hak milik atas tanah dapat terjadi karena dua hal, yaitu adanya perbuatan hukum yakni Pemegang Hak Milik atas tanah dengan sengaja mengalihkan haknya kepada pihak lain, dan adanya peristiwa hukum dimana pemegang Hak Milik atas tanah meninggal dunia, sehingga haknya beralih kepada ahli warisnya tanpa adanya perbuatan hukum yang disengaja. (Hulu dan Telaumbanua, 2022) Dalam hal ini, peralihan hak milik atas tanah karena peristiwa hukum terjadi secara otomatis tanpa perlu adanya tindakan dari pemegang hak, sedangkan peralihan hak milik atas tanah karena perbuatan hukum memerlukan tindakan yang disengaja dari pemegang hak.

Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan bagian penting dari program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi ketimpangan dalam penguasaan tanah. Tanah terlantar termasuk dalam objek yang akan didistribusikan dalam kebijakan ini untuk memastikan bahwa tanah digunakan secara optimal dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar menjadi landasan hukum untuk melakukan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Dengan adanya peraturan ini, diharapkan dapat mengurangi ketimpangan dalam penguasaan tanah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang belum memiliki tanah atau tempat hunian. (Ramadhan dkk, 2022)

Setidaknya terdapat 3 (tiga) motif utama yang mendasari pentingnya penertiban tanah terlantar. Pertama, asas keadilan, karena banyak tanah terlantar yang tidak dimanfaatkan secara optimal meskipun telah dikuasai oleh pihak tertentu, sehingga menghambat masyarakat dan negara dalam memanfaatkannya. Kedua, mandat konstitusi yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), khususnya Pasal 27, Pasal 37, dan Pasal 40, yang mengamanatkan agar tanah terlantar diambil alih oleh negara. Ketiga, tanah terlantar seringkali menjadi sumber konflik yang dapat mengganggu ketertiban dan stabilitas sosial. Dengan demikian, penertiban tanah terlantar bertujuan untuk mewujudkan keadilan, melaksanakan mandat konstitusi, dan mencegah konflik. (Mujiburohman & Soetarto, 2019, p. 3)

Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar telah disahkan dan berlaku sejak 15 Juli 2021. Peraturan ini merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Peraturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa tanah dan kawasan digunakan secara efektif dan efisien, serta untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan perekonomian negara. Berikut adalah 7 tahapan penertiban kawasan terlantar: (Limbong, 2017)

1. Inventarisasi yakni proses pengumpulan data dan informasi tentang kawasan yang berpotensi terlantar.
2. Evaluasi yakni proses penilaian untuk menentukan apakah kawasan tersebut benar-

benar terlantar.

3. Memberikan kesempatan kepada pemilik atau pemegang hak untuk mengusahakan kawasan tersebut.
4. Peringatan yakni memberikan peringatan kepada pemilik atau pemegang hak jika kawasan tersebut tidak diusahakan.
5. Menetapkan sanksi kepada pemilik atau pemegang hak jika kawasan tersebut tetap tidak diusahakan.
6. Proses gugatan yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang terkait.
7. Pendayagunaan kawasan terlantar yakni proses pemanfaatan kawasan terlantar untuk kepentingan masyarakat dan negara.

Dari sisi agraria, Pasal 27 UUPA menyatakan “tahap hak milik beralih ke negara jika hak tersebut ditelantarkan” (jelasnya terdapat dalam Penjelasan pasal). Artinya, logika hukum agraria mensyaratkan unsur kesengajaan dalam penentaran. Wibawa (2025) menekankan bahwa tanpa kesengajaan, tanah tidak dapat disebut terlantar, termasuk tanah warisan. Dengan kata lain, seorang ahli waris yang lupa melanjutkan pembayaran PBB atau sibuk tidak otomatis kehilangan haknya bila tidak ada unsur sengaja melantarkan. Jika tanah dibiarkan terlantar tanpa niat jahat, hak waris tetap dilindungi. Namun, jika ahli waris memang “mengabaikan” tanahnya—misalnya dengan sengaja membiarkan lahan menjadi hutan/gundukan tanpa perawatan—maka menurut PP ini haknya akan lenyap demi kesejahteraan umum. Hal ini dihapuskan pada fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA) yang menegaskan bahwa hak atas tanah harus memberikan manfaat tidak hanya kepada pemiliknya, tetapi juga untuk negara dan masyarakat

Pewarisan adalah proses peralihan harta kekayaan seseorang kepada ahli warisnya yang terjadi karena kematian dimana kematian merupakan salah satu sebab berakhirnya kepemilikan seseorang atas tanah, sehingga pewarisan dapat terjadi dan harta kekayaan tersebut dapat dialihkan kepada ahli waris. Untuk terjadinya pewarisan, ada tiga persyaratan yang harus dipenuhi: (Hulu dan Telaumbanua, 2022)

1. Pewaris meninggal dunia.
2. Adanya ahli waris yang masih hidup pada saat pewaris meninggal dunia.
3. Adanya harta kekayaan yang ditinggalkan oleh pewaris.

Dari perspektif hukum perdata, ahli waris sejatinya dapat menggugat pihak yang menguasai tanah warisan hingga 30 tahun sejak warisan terbuka (Pasal 835 KUHPperdata). Dengan demikian, dalam konflik dengan pihak lain (misalnya penggarap ilegal), ahli waris memiliki kesempatan memulihkan haknya selama masih dalam jangka waktu tertentu. Namun permasalahan baru timbul jika negara sendiri yang menguasai tanah waris melalui penetapan tanah terlantar. Wibawa berargumentasi bahwa jika mengikuti prinsip *lex specialis derogat legi generali*, maka Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 (*lex specialis*) akan meniadakan ketentuan umum waris KUHPperdata dalam hal tertentu. Artinya, ahli waris tidak dapat menuntut tanah warisannya yang sengaja ditelantarkan, karena kekhususan PP 20 telah menghormati hak waris umum dalam konteks tanah terlantar. Namun penulis lain mencatat bahwa PP 20 tidak secara eksplisit mengatur penyampaian warisan, sehingga ahli waris tetap berpeluang menggunakan mekanisme perdata (Pasal 385 KUHPperdata) untuk menggugat negara atau pihak lain jika memungkinkan. Kesimpulannya, terjadi ketegangan norma antara hukum agraria (PP 20) dan hukum perdata waris. Sampai ada keputusan pengadilan yang jelas, masih diperlukan kehati-hatian dalam implementasi agar tidak mengorbankan prinsip keadilan bagi ahli waris.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 yang ditetapkan sebagai amanat untuk menjalankan Pasal 180 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 Cipta Kerja ini

mengubah beberapa ketentuan dalam UUPA terkait tanah terlantar. Terhadap pendayagunaan tanah terlantar dipergunakan untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, proyek strategis nasional, Bank Tanah dan cadangan negara lainnya. Penerapan kebijakan penertiban tanah terlantar dilakukan dengan hati-hati dan secara berjenjang, dengan memberikan kesempatan kepada pemilik hak untuk memanfaatkan tanah secara persuasif. Hal ini menunjukkan upaya untuk menghormati hak-hak pemilik tanah sambil memastikan bahwa tanah digunakan untuk kepentingan yang lebih luas dan pembangunan nasional.

Dalam pertimbangan pembentukannya, dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 tahun 2010 belum efektif menyelesaikan berbagai masalah penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar (misalnya objek, prosedur peringatan, dan metode penghapusan dari data terlantar. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 hadir dengan perluasan objek dan memperketat mekanisme penetapan tanah terlantar. Objek penertiban Tanah Terlantar menurut Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 meliputi:

#### 1. Tanah hak milik

Hak milik merupakan hak atas tanah yang paling kuat dan bersifat turun-temurun, artinya hak tersebut dapat diwariskan kepada ahli waris. Hak ini hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia (WNI) atau badan hukum tertentu yang ditunjuk oleh pemerintah, seperti bank milik negara atau lembaga keuangan publik. Pemegang hak milik memiliki kebebasan penuh untuk memanfaatkan, menguasai, dan memindahtangankan tanahnya melalui penjualan, hibah, atau pewarisan. Namun, hak ini dapat dicabut apabila pemiliknyanya kehilangan kewarganegaraan Indonesia, tanahnya ditelantarkan lebih dari jangka waktu yang ditentukan, atau dicabut untuk kepentingan umum dengan memberikan ganti rugi.

#### 2. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, baik tanah negara maupun tanah milik orang lain. Hak ini berlaku bagi warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia dengan jangka waktu awal 30 tahun, dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu 30 tahun berikutnya. HGB dapat dijadikan agunan utang (hak tanggungan) dan dialihkan kepada pihak lain. Namun, hak ini akan dicabut apabila jangka waktunya berakhir, tanah tidak digunakan sesuai peruntukannya, atau dicabut untuk kepentingan umum. Contoh penggunaannya adalah pembangunan rumah, ruko, atau gedung perkantoran.

#### 3. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan hak untuk mengusahakan tanah negara yang diperuntukkan bagi kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, atau perikanan berskala besar. Hak ini diberikan untuk jangka waktu 25 tahun dan dapat diperpanjang hingga 35 tahun untuk usaha tertentu. Pemegang HGU diharuskan memenuhi beberapa ketentuan, seperti membayar pajak, menjaga kelestarian lingkungan, dan melaporkan penggunaan tanah secara berkala. Apabila tanah tersebut tidak diusahakan sesuai peruntukannya, maka hak ini dapat dicabut. HGU hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia yang memenuhi persyaratan tertentu, seperti memiliki modal dan teknologi yang memadai.

#### 4. Hak Pakai

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah negara atau tanah milik orang lain. Berbeda dengan HGB dan HGU, Hak Pakai dapat diberikan kepada warga negara Indonesia, warga negara asing (WNA), badan hukum

Indonesia/asing, instansi pemerintah, dan lembaga sosial/keagamaan. Jangka waktunya bervariasi, mulai dari 30 tahun (dapat diperpanjang 20 tahun) hingga tidak terbatas jika digunakan untuk fasilitas umum seperti rumah sakit atau tempat ibadah. Hak ini tidak dapat digunakan sebagai hak milik atau HGB dan tidak boleh disertai dengan syarat-syarat yang bersifat pemerasan. Contoh penggunaannya adalah tanah untuk kantor kedutaan besar asing atau tanah pertanian masyarakat adat.

#### 5. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan (HPL) merupakan hak yang diberikan kepada instansi pemerintah, BUMN, BUMD, atau badan hukum tertentu untuk mengelola tanah negara guna pembangunan. Pemegang HPL berwenang memberikan Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), atau Hak Pakai kepada pihak ketiga, tetapi tidak boleh memindahtangankan kepemilikan tanah tersebut. Hak ini biasanya digunakan untuk proyek infrastruktur, kawasan industri, atau perumahan rakyat. HPL dapat dicabut apabila tanah tersebut tidak dikelola sesuai peruntukannya atau diperlukan untuk kepentingan nasional.

#### 6. Tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah

Tanah yang dikuasai negara adalah tanah yang belum diberi hak tertentu atau tanah terlantar yang pengelolaannya diatur oleh negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA. Negara berwenang mengatur peruntukan, penggunaan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan tanah untuk kemakmuran rakyat. Contohnya adalah tanah hutan negara, tanah untuk proyek strategis nasional, atau tanah yang diperoleh melalui pelepasan hak. Pemerintah dapat memberikan hak atas tanah (seperti HGB, HGU, atau Hak Pakai) melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) setelah melalui proses verifikasi dan permohonan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks warisan, tanah warisan pada umumnya berbentuk Hak Milik yang turun-temurun. Meskipun ahli waris belum mengurus balik nama, asas melalui pewarisan tetap menempatkan hak tersebut pada ahli waris. Dengan demikian, tanah hak milik hasil waris digolongkan sebagai “tanah hak milik”. Tanah hak milik dapat menjadi objek penertiban apabila memenuhi salah satu dari tiga kriteria di bawah ini :

- a. Dikuasai oleh masyarakat serta menjadi wilayah perkampungan;
- b. dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 (dua puluh) tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan Pemegang Hak; atau
- c. fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi, baik Pemegang Hak masih ada maupun sudah tidak ada.

Tanah terlantar dapat diidentifikasi berdasarkan beberapa kriteria, antara lain: (Wahyudy dkk, 2022)

##### 1. Harus terdapat pemilik/pemegang hak atas tanah (subyek)

Dalam hal ini, instansi pemerintah yang memperoleh tanah dapat mengajukan permohonan hak atas tanah dengan jenis hak tertentu, yakni hak pakai dan hak pengelolaan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, subjek hukum dari hak pakai mencakup departemen, lembaga pemerintah non-departemen, serta pemerintah daerah. Sementara itu, Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 menyatakan bahwa hak pengelolaan dapat diberikan kepada instansi pemerintah, termasuk pemerintah daerah.

##### 2. Harus terdapat tanah hak (Objek)

Dalam konteks hukum pertanahan Indonesia, instansi pemerintah dapat menguasai tanah melalui pemberian hak pakai dan hak pengelolaan. Hak pakai diberikan untuk tanah yang diperlukan instansi dalam menjalankan tugasnya, sedangkan hak pengelolaan



ditujukan untuk diserahkan kepada pihak ketiga atau sebagai dasar penguasaan oleh instansi pemerintah.

### 3. Harus terdapat perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah

Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021, jika tanah hak milik sengaja tidak dimanfaatkan, dibiarkan tidak digunakan, atau tidak dipelihara hingga akhirnya dikuasai masyarakat, menjadi permukiman, atau digunakan pihak lain selama dua dekade tanpa dasar hukum, maka tanah tersebut dapat menjadi objek penertiban. Begitu pula, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, dan hak guna usaha yang tidak dimanfaatkan atau dipelihara selama dua tahun sejak hak diterbitkan juga dikategorikan sebagai tanah terlantar.

### 4. Harus terdapat perbuatan mengabaikan kewajibannya

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), seluruh hak atas tanah harus menjalankan fungsi sosialnya, yang berarti tanah tidak boleh digunakan semata untuk kepentingan pribadi apabila hal tersebut merugikan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan karakteristik dan tujuan hak atas tanah tersebut agar memberikan manfaat tidak hanya bagi pemegang hak, tetapi juga bagi masyarakat dan negara. Mengabaikan batas tanah atau membiarkan tanah dalam keadaan kosong merupakan bentuk pengingkaran terhadap fungsi sosial tanah. Prinsip lainnya adalah larangan eksploitasi berlebihan dan tanggung jawab menjaga produktivitas tanah. Selain itu, Pasal 15 UUPA mewajibkan pemilik atau penguasa tanah untuk memelihara tanah, meningkatkan kesuburannya, dan mencegah kerusakan tanah dengan memperhatikan kondisi pihak yang lemah secara ekonomi. Oleh karena itu, hukum menuntut pelaksanaan kewajiban tersebut secara benar dan dengan itikad baik antara pihak-pihak yang terlibat dalam hubungan hukum atas tanah. Jika kewajiban ini diabaikan, pemegang hak dapat dikenai sanksi pencabutan hak.

### 5. Harus terdapat jangka waktu tertentu di mana pemegang hak mengabaikan kewajibannya

Evaluasi atas tanah terlantar dilakukan oleh panitia yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Apabila hasil evaluasi menunjukkan bahwa pemegang hak atau penguasa tanah dengan sengaja tidak mengusahakan, menggunakan, memanfaatkan, atau memelihara tanahnya, maka akan dikirimkan pemberitahuan resmi agar pemegang hak segera melaksanakan kewajibannya dalam waktu paling lama 180 hari sejak surat pemberitahuan diterbitkan. Jika setelah jangka waktu tersebut tanah tetap tidak diusahakan atau dimanfaatkan, maka tahapan selanjutnya adalah pemberian peringatan.

Secara spesifik ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang berkaitan dengan tanah terlantar pada tanah Hak Milik, nantinya Hak milik atas tanah dapat hapus jika tanahnya jatuh kepada Negara karena ditelantarkan (Pasal 27 poin a). Tanah dianggap ditelantarkan jika dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya. (Komalasar, 2019)

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, khususnya Pasal 7 ayat (2), tidak menyediakan pengecualian bagi objek tanah terlantar yang disebabkan oleh ketidaksengajaan atau ketidakmampuan pemegang hak atas tanah untuk mengelola tanahnya. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan bagi pemegang hak atas tanah yang tidak mampu mengelola tanahnya karena alasan ekonomi atau lainnya, sehingga mereka dapat kehilangan haknya tanpa pengakuan atas ketidaksengajaan tersebut. Ketentuan ini dapat dianggap kurang mempertimbangkan keadaan pemegang hak yang tidak bersalah namun tidak mampu memanfaatkan tanahnya.

## **KESIMPULAN**

Perlindungan hak atas tanah memegang peranan vital dalam mewujudkan kepastian hukum sekaligus mencegah timbulnya sengketa. Sertifikat tanah yang diterbitkan melalui proses ini berfungsi sebagai alat bukti sah mengenai status kepemilikan dan penguasaan suatu bidang tanah. Namun, masalah penelantaran tanah tetap menjadi isu krusial karena bertolak belakang dengan asas fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan dalam UUPA. Lahan yang tidak dimanfaatkan secara optimal tidak hanya menimbulkan kerugian ekonomi bagi pemilik dan negara, melainkan juga menjadi penghalang bagi terwujudnya pembangunan berkeadilan.

Kebijakan penertiban tanah terlantar merupakan bagian integral dari agenda reforma agraria. Pemerintah melalui PP Nomor 20 Tahun 2021 telah menyusun mekanisme bertahap mulai dari identifikasi, verifikasi, peringatan, hingga pemanfaatan kembali tanah terlantar - termasuk tanah warisan. Namun, regulasi ini menciptakan ketegangan hukum dengan prinsip hukum waris perdata, khususnya menyangkut hak ahli waris atas tanah yang belum dikelola.

Sistem hukum yang berlaku saat ini masih belum memberikan perlindungan memadai bagi pemilik tanah yang tidak sengaja menelantarkan lahannya. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan dalam implementasi kebijakan. Karena itu, pelaksanaan penertiban tanah terlantar perlu dilakukan secara bijaksana dengan mempertimbangkan aspek sosio-ekonomi pemilik tanah. Pendekatan edukatif dan berimbang menjadi kunci untuk mencapai tujuan pembaruan agraria tanpa mengabaikan perlindungan hak-hak warga negara.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Hulu, K. I., & Telaumbanua, D. (2022). Kepemilikan Hak Atas Tanah Warisan Yang Diperoleh Melalui Harta Peninggalan Orang Tua. *Jurnal Panah Keadilan*, 1(2), 52-61.
- Komalasar, G. A. (2019). Pengaturan Dan Kriteria Penertiban Tanah Terlantar Di Indonesia. *Jurnal Raad Kertha*, 2(2), 1-13.
- Lalu, B. B. (2024). Kajian Yuridis Pemanfaatan Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Telantar. *Administratum Lex*, 12(2).
- Limbong, D. (2017). Tanah Negara, Tanah Terlantar Dan Penertibannya. *Jurnal Mercatoria*, 10(1), 1-9.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Mujiburohman, D. A., & Soetarto, E. (2019). *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. Sleman: STPN Press.
- Ramadhan, A. R., Muntaqo, F., & Rumesten, I. (2022). Penertiban Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan dan Pemanfaatan Tanah. *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, 11(1), 92-103.
- Sibuea, H. Y. (2023). Efektifitas Pengaturan Penertiban Tanah Terlantar. *Kajian*, 26(1), 91-103.
- Sinjar, M. A., Yuli, Y., Satino, & Lewoleba, K. K. (2024). Pemanfaatan Tanah Terlantar Dan Problematika Hukumnya. *Prosiding Seminar Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat*. 4, pp. 116-126. Jakarta: LPPM Universitas Negeri Jakarta.
- Utama, I. B., Aswadi, K., & Mauludin, N. A. (2024). Kajian Yuridis Terhadap Tanah Terlantar Menurut Hukum Agraria (Studi Kasus Di Desa Persiapan Pesisir Mas Sekotong) Kabupaten Lombok Barat. *Unizar Recht Journal (URJ)*, 3(1), 20-33.
- Wahyudy, M., Isnaini, A. M., & Haerani, R. (2022). Kewenangan pemerintah dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar berdasarkan peraturan pemerintah nomor 20 tahun 2021 tentang penertiban kawasan dan tanah terlantar. *Jurnal Unizar Recht*, 197-107.

Wibawa, D. P. (2025, April 6). Tanah dan Rumah Warisan Terlantar Diambil Negara (Analisis PP No. 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar). Retrieved from Diksimerdeka: <https://diksimerdeka.com/2025/04/06/tanah-dan-rumah-warisan-terlantar-diambil-negara-analisis-isis-pp-no-20-tahun-2021-tentang-penertiban-kawasan-dan-tanah-terlantar/>.