

Tinjauan Yuridis Pengambilalihan Tanah Terlantar Oleh Negara Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional

Oleh:

Friska Elisabet Suryadinata

Program Studi Kenotariatan Universitas Pelita Harapan

E-mail: friskaelisabet@gmail.com

Abstrak

Tanah sebagai sumber daya strategis memiliki fungsi ekonomi, sosial, dan ekologis yang harus dimanfaatkan secara optimal sesuai prinsip keadilan dan kemakmuran rakyat. Dalam praktiknya, masih banyak tanah yang telah diberikan hak oleh negara namun tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau ditelantarkan oleh pemegang hak. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan penguasaan tanah, menghambat pembangunan, serta bertentangan dengan fungsi sosial hak atas tanah. Terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar mempertegas kewenangan negara dalam mengidentifikasi, menertibkan, dan mengambil kembali tanah terlantar untuk dimanfaatkan bagi kepentingan umum. Penelitian ini bertujuan menganalisis dasar yuridis pengambilalihan tanah terlantar oleh negara, mekanisme penertibannya, serta implikasi hukumnya dalam perspektif hukum agraria nasional. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengambilalihan tanah terlantar merupakan perwujudan fungsi sosial hak atas tanah dan hak menguasai negara, yang harus dilaksanakan dengan menjamin kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak pemegang hak.

Kata kunci: tanah terlantar; pengambilalihan oleh negara; fungsi sosial hak atas tanah; hukum agraria nasional; penertiban tanah.

Abstract

Land, as a strategic resource, has economic, social, and ecological functions that must be utilized optimally in accordance with the principles of justice and the prosperity of the people. In practice, much land has been granted rights by the state but is not cultivated, used, or neglected by the rights holders. This situation creates inequality in land ownership, hinders development, and contradicts the social function of land rights. The issuance of Government Regulation (PP) Number 48 of 2025 concerning the Regulation of Abandoned Areas and Land emphasizes the state's authority to identify, regulate, and reclaim abandoned land for use in the public interest. This study aims to analyze the legal basis for the state's acquisition of abandoned land, its regulation mechanisms, and its legal implications from a national agrarian law perspective. The research method used is normative legal research with a statutory and conceptual approach. The results indicate that the acquisition of abandoned land is a manifestation of the social function

of land rights and the state's right to control, which must be implemented by ensuring legal certainty, justice, and protection of the rights of rights holders.

Keywords: *abandoned land; state takeover; social function of land rights; national agrarian law; land regulation.*

A. PENDAHULUAN

Tanah memiliki kedudukan yang sangat fundamental dalam sistem hukum agraria Indonesia karena berkaitan langsung dengan kesejahteraan masyarakat, stabilitas sosial, dan pembangunan nasional. Secara konstitusional, bumi, air, dan kekayaan alam berada dalam penguasaan negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Prinsip ini menjadi dasar bahwa hak atas tanah tidak bersifat absolut, melainkan mengandung fungsi sosial yang mewajibkan setiap pemegang hak untuk memanfaatkan tanah secara aktif, produktif, dan sesuai peruntukannya. Dengan demikian, keberadaan hak atas tanah selalu berada dalam kerangka keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan publik.¹

Dalam praktik pertanahan, prinsip ideal tersebut sering kali tidak berjalan sebagaimana mestinya.² Masih ditemukan berbagai bidang tanah yang telah diberikan hak oleh negara namun tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau sengaja ditelantarkan oleh pemegang hak. Fenomena tanah terlantar ini tidak hanya mencerminkan penyimpangan terhadap fungsi sosial tanah, tetapi juga menimbulkan dampak struktural berupa ketimpangan penguasaan lahan, terhambatnya penataan ruang, serta berkurangnya ketersediaan tanah bagi kepentingan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Tanah yang tidak dimanfaatkan secara optimal pada hakikatnya merupakan pemborosan sumber daya agraria yang seharusnya dapat digunakan untuk menunjang kegiatan ekonomi, perumahan, infrastruktur, maupun program reforma agraria.³ Dalam kerangka hukum agraria nasional, negara memiliki

¹ Ladzuardi, I., Sihotang, S., & Ilyanawati, R. Y. A. (2024). Analisis Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Kepemilikan Hak atas Tanah di Kota Bogor Berdasarkan Peraturan Menteri Atr/Bpn Nomor 21 Tahun 2020. *Karimah Tauhid*, 3(6), 630

² Haris, O. K., Hidayat, S., Sensu, L., & Juzul, L. O. A. (2023). Tindak Pidana Penyalahgunaan Kewenangan dalam Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah pada Lahan Brimob Polda Sultra. *Halu Oleo Legal Research*, 5(1), 250–262.

³ Mulyadi, & Satino. (2019). Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda. *Jurnal Yuridis*, 6(1), 14

kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah agar tetap sejalan dengan tujuan sosialnya. Kewenangan tersebut menjadi dasar legitimasi bagi negara untuk melakukan penertiban terhadap tanah yang ditelantarkan. Penertiban ini bukan dimaksudkan sebagai bentuk perampasan hak secara sewenang-wenang, melainkan sebagai mekanisme korektif atas pelanggaran kewajiban pemegang hak yang tidak memanfaatkan tanah sesuai tujuan pemberiannya.

Penguatan kebijakan tersebut diwujudkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar. Regulasi ini hadir sebagai instrumen hukum yang memperjelas definisi, kriteria, dan tata cara penanganan tanah terlantar secara sistematis. PP ini menegaskan bahwa tanah yang tidak diusahakan atau tidak digunakan sesuai haknya dapat diidentifikasi dan dievaluasi oleh pemerintah melalui mekanisme administratif yang bertahap. Tahapan tersebut meliputi inventarisasi, peringatan, pembinaan, hingga penetapan status tanah terlantar yang berimplikasi pada pengambilalihan oleh negara.⁴ Keberadaan PP Nomor 48 Tahun 2025 menunjukkan pergeseran pendekatan dari sekadar pengawasan pasif menuju tata kelola agraria yang lebih aktif dan akuntabel. Negara tidak hanya berperan sebagai pemberi hak, tetapi juga sebagai pengendali pemanfaatan tanah agar selaras dengan tujuan sosial dan pembangunan nasional. Melalui regulasi ini, pemerintah memperoleh landasan hukum yang lebih tegas untuk memastikan bahwa setiap hak atas tanah diikuti dengan tanggung jawab pemanfaatan yang nyata.

Meski demikian, kebijakan pengambilalihan tanah terlantar tetap menimbulkan diskursus yuridis, khususnya mengenai batas kewenangan negara, perlindungan hak pemegang hak, serta penerapan asas kepastian hukum.⁵ Di satu sisi, negara berkewajiban menjamin keadilan sosial dan optimalisasi sumber daya agraria. Di sisi lain, tindakan administratif yang berujung pada hapusnya hak atas tanah harus dilakukan secara proporsional, transparan, dan dapat diuji secara hukum. Oleh karena itu, kajian yuridis terhadap pengambilalihan tanah terlantar berdasarkan PP Nomor 48 Tahun 2025 menjadi penting untuk menilai kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip

⁴ Long, T. K., & Boediningsih, W. (2024). Akibat Hukum Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Tumpang Tindih. Aladalah: Jurnal Politik, Sosial, Hukum Dan Humaniora, 2(4), 48

⁵ Rasyidi, M. A. (2021). Hukum Tanah Adalah Hukum Yang Sangat Penting, Dibutuhkan Oleh Masyarakat/Bangsa Indonesia Di Dalam Kehidupan Sehari-Hari. Jurnal Mitra Manajemen, 12(2), 53

hukum agraria nasional. Dengan demikian, pengaturan mengenai penertiban tanah terlantar tidak hanya merupakan kebijakan administratif, tetapi juga refleksi dari upaya negara menegakkan fungsi sosial tanah, mencegah spekulasi agraria, serta mewujudkan distribusi pemanfaatan tanah yang lebih adil. Analisis terhadap kebijakan ini diperlukan guna memastikan bahwa pelaksanaannya tetap berada dalam koridor hukum, menjunjung kepastian dan perlindungan hak, sekaligus mendukung tujuan kemakmuran rakyat.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini difokuskan pada dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana mekanisme penertiban dan pengambilalihan tanah terlantar berdasarkan PP Nomor 48 Tahun 2025. Kedua, apa implikasi hukum pengambilalihan tanah terlantar terhadap pemegang hak atas tanah.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menitikberatkan pada studi terhadap aturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta literatur yang relevan dengan pengambilalihan tanah terlantar. Pendekatan normatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar yuridis, mekanisme penertiban, dan implikasi hukum dari tindakan pengambilalihan tanah terlantar oleh negara berdasarkan ketentuan hukum agraria nasional. Data primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, serta keputusan hukum terkait penguasaan tanah dan tanah terlantar. Data sekunder dikumpulkan melalui buku, jurnal ilmiah, artikel, serta penelitian terdahulu yang membahas fungsi sosial hak atas tanah dan kewenangan negara dalam menertibkan tanah terlantar. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teknik deskriptif-analitis, yaitu memaparkan, menafsirkan, dan menelaah ketentuan hukum, asas, serta doktrin yang berlaku, kemudian dikaitkan dengan praktik pengelolaan tanah di lapangan. Dengan metode ini, penelitian dapat menyoroti aspek kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak pemegang hak atas tanah, sehingga memberikan gambaran yang

komprehensif mengenai landasan hukum dan mekanisme pengambilalihan tanah terlantar di Indonesia.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Mekanisme Penertiban Dan Pengambilalihan Tanah Terlantar Berdasarkan PP Nomor 48 Tahun 2025

Dalam sistem hukum agraria nasional, hak atas tanah tidak pernah diposisikan sebagai hak yang bersifat absolut dan bebas tanpa batas. Sejak awal pembentukannya, hukum agraria Indonesia menempatkan tanah sebagai sumber daya strategis yang memiliki dimensi sosial, ekonomi, dan kemasyarakatan.⁶ Prinsip ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial. Konsekuensinya, pemegang hak tidak hanya diberikan kewenangan untuk menikmati dan menguasai tanah, tetapi juga dibebani kewajiban hukum untuk memanfaatkan tanah secara nyata, produktif, dan sesuai dengan tujuan pemberian hak. Fungsi sosial ini menjadi batas normatif yang menegaskan bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum maupun merugikan tata kehidupan masyarakat.⁷ Dalam konteks tersebut, penelantaran tanah merupakan bentuk pelanggaran terhadap kewajiban hukum yang melekat pada hak atas tanah. Tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai sifat dan tujuan haknya menunjukkan bahwa pemegang hak telah mengabaikan fungsi sosial yang menjadi dasar legitimasi penguasaan tanah. Secara yuridis, keadaan ini membuka ruang bagi negara untuk melakukan tindakan korektif. Penelantaran tanah tidak semata-mata dipandang sebagai persoalan administratif, tetapi sebagai penyimpangan terhadap prinsip keadilan agraria dan optimalisasi sumber daya nasional.⁸ Oleh karena itu, hukum agraria memberikan dasar bagi negara untuk

⁶ Setiyo, U. (2023). Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 6(2), 53

⁷ Ibid

⁸ Adrian Sutedi, 2006, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm.154.

menertibkan bahkan mengambil kembali tanah yang tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya.

Dasar legitimasi tindakan negara tersebut berakar pada konsep hak menguasai negara atas tanah, yang memberikan kewenangan publik kepada pemerintah untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Hak menguasai negara bukan berarti negara bertindak sebagai pemilik dalam arti privat, melainkan sebagai pengelola yang bertanggung jawab memastikan tanah digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁹ Dalam kerangka ini, pengambilalihan tanah terlantar merupakan bentuk intervensi hukum yang sah, karena bertujuan mengembalikan tanah ke dalam fungsi sosialnya dan mencegah terjadinya penumpukan penguasaan tanah yang tidak produktif. Penguatan operasional terhadap prinsip tersebut ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar yang memberikan kerangka hukum lebih rinci mengenai identifikasi, evaluasi, peringatan administratif, hingga penetapan tanah terlantar. Regulasi ini memperjelas bahwa pengambilalihan tanah oleh negara tidak dilakukan secara seketika, melainkan melalui tahapan administratif yang menjamin asas *due process of law*.

Dengan adanya mekanisme ini, negara tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi menjalankan kewenangan berdasarkan prosedur yang transparan, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Secara konseptual, pengambilalihan tanah terlantar harus dipahami sebagai konsekuensi hukum atas tidak dipenuhinya kewajiban pemegang hak, bukan sebagai pencabutan hak yang bersifat represif. Negara bertindak untuk memulihkan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan sosial, sekaligus memastikan bahwa tanah sebagai sumber daya publik tidak menjadi objek spekulasi yang merugikan masyarakat. Dalam perspektif hukum administrasi, tindakan tersebut merupakan

⁹ Achmad Rusyaidi H, PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM : Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia, 2009.Hlm. 32

bentuk penegakan norma agraria yang bertujuan menjaga tertib pemanfaatan ruang dan kepastian hukum.¹⁰

Mekanisme penertiban dan pengambilalihan tanah terlantar dalam kerangka hukum agraria nasional dibangun sebagai suatu sistem administratif yang bertahap, terukur, dan menjunjung prinsip kepastian hukum. Kerangka tersebut ditegaskan secara komprehensif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar yang menempatkan tanah sebagai sumber daya strategis yang wajib diusahakan dan dimanfaatkan sesuai fungsi sosialnya.¹¹ Regulasi ini tidak hanya berorientasi pada penindakan, tetapi juga pada pembinaan dan koreksi administratif agar pemegang hak diberi kesempatan memenuhi kewajibannya sebelum negara mengambil langkah pengambilalihan.¹² Dengan demikian, pengambilalihan tanah terlantar bukanlah tindakan represif yang seketika, melainkan konsekuensi hukum dari serangkaian proses yang menjamin perlindungan hak sekaligus kepentingan public. Tahap awal mekanisme penertiban dimulai dari penentuan objek tanah yang dapat dikenai tindakan administratif. Norma ini penting karena tidak semua tanah otomatis dapat dikategorikan sebagai terlantar. Regulasi menegaskan Pasal 6 ayat (1): *“Objek penertiban Tanah Terlantar meliputi tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah.”* Ketentuan ini memberikan batasan yuridis bahwa hanya tanah yang berada dalam rezim hak tertentu yang dapat dievaluasi status penelantarannya. Dengan kata lain, negara bertindak berdasarkan klasifikasi hukum yang jelas, bukan berdasarkan asumsi faktual semata

Setelah objek ditentukan, regulasi menetapkan struktur tahapan penertiban sebagai fondasi prosedural. Tahapan ini dirumuskan secara eksplisit Pasal 22 ayat (2): *“Penertiban Tanah Terlantar dilakukan melalui tahapan: a. evaluasi Tanah*

¹⁰ Santoso, Urip. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Kencana, 2022, hlm.32

¹¹ Winoto, Joyo. *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Gramedia, 2022, hlm.21

¹² Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2022, hlm.21

Telantar; b. peringatan Tanah Telantar; dan c. penetapan Tanah Telantar.”. Norma ini menunjukkan bahwa negara wajib menempuh proses administratif berjenjang. Struktur ini mencerminkan prinsip *due process of administrative law*, di mana setiap tindakan yang berpotensi menghapus hak harus melalui tahapan verifikasi dan pembinaan terlebih dahulu. Tahap pertama dalam mekanisme penertiban tanah terlantar adalah evaluasi, yang berfungsi sebagai pemeriksaan faktual sekaligus administratif terhadap kondisi penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh pemegang hak.¹³ Evaluasi ini bukan sekadar proses administratif formal, melainkan instrumen hukum yang menentukan apakah suatu bidang tanah benar-benar berada dalam kondisi penelantaran sebagaimana dimaksud oleh peraturan perundang-undangan. Regulasi menegaskan dasar normatif evaluasi tersebut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, yang menyatakan:

Pasal 23 ayat (1): *“Evaluasi Tanah Telantar bertujuan untuk mengidentifikasi pengusahaan, penggunaan, pemanfaatan, dan/atau pemeliharaan tanah...”*

Rumusan norma ini menunjukkan bahwa negara wajib melakukan verifikasi berbasis fakta sebelum menetapkan status terlantar. Pemeriksaan tidak hanya melihat kondisi fisik tanah, tetapi juga kesesuaian pemanfaatannya dengan tujuan pemberian hak. Dalam praktik administrasi pertanahan, evaluasi mencakup penelusuran data yuridis, pemeriksaan lapangan, serta analisis terhadap kewajiban pemegang hak. Dengan demikian, status “terlantar” bukan ditentukan oleh asumsi atau penilaian sepihak, melainkan melalui proses pembuktian administratif yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dari perspektif hukum administrasi negara, tahap evaluasi ini mencerminkan penerapan asas objektivitas, kecermatan, dan kepastian hukum. Negara berkewajiban memastikan bahwa setiap keputusan yang berpotensi menghapus atau membatasi hak seseorang didasarkan pada fakta yang terverifikasi. Evaluasi menjadi mekanisme filter agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan. Selain itu, proses ini juga memberi dasar

¹³ Hutagalung, Arie Sukanti. “Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara dalam Hukum Agraria Nasional.” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 18, no. 2 (2011): 251–269.

pembuktian apabila keputusan penertiban diuji melalui mekanisme keberatan administratif atau peradilan tata usaha negara. ¹⁴Dengan kata lain, evaluasi berfungsi sebagai jaminan bahwa tindakan negara berada dalam koridor legalitas dan rasionalitas hukum.

Apabila hasil evaluasi menunjukkan adanya indikasi penelantaran, negara tidak serta-merta menjatuhkan konsekuensi hukum berupa pengambilalihan, melainkan memasuki tahap peringatan administratif bertahap. Tahapan ini merupakan bentuk perlindungan hukum preventif yang memberikan kesempatan kepada pemegang hak untuk memperbaiki pelanggaran kewajibannya. Regulasi menegaskan mekanisme ini melalui ketentuan:

Pasal 25 ayat (2): “...*peringatan agar Pemegang Hak... mengusahakan, mempergunakan, memanfaatkan, dan/atau memelihara tanahnya dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kalender...*”

Peringatan tersebut diberikan secara bertingkat hingga tiga kali, yang menunjukkan bahwa negara mengedepankan pendekatan pembinaan sebelum menjatuhkan sanksi administratif yang lebih berat. Secara yuridis, sistem peringatan bertahap mencerminkan prinsip proporsionalitas dan ultimum remedium, di mana tindakan penghapusan hak hanya ditempuh setelah kesempatan perbaikan diberikan secara memadai. Mekanisme ini juga menegaskan bahwa tujuan utama penertiban bukanlah menghukum pemegang hak, melainkan memulihkan fungsi sosial tanah agar kembali memberikan manfaat bagi masyarakat. Dalam perspektif hukum agraria, tahap peringatan administratif merupakan jembatan antara kewajiban sosial pemegang hak dan kewenangan korektif negara. Negara bertindak sebagai regulator yang tidak hanya menegakkan norma, tetapi juga memberi ruang rekonsiliasi administratif. Jika pemegang hak menindaklanjuti peringatan dengan pemanfaatan nyata, maka tujuan hukum telah tercapai tanpa perlu tindakan pengambilalihan. ¹⁵ Sebaliknya, pengabaian peringatan memperkuat dasar yuridis bagi negara untuk melanjutkan

¹⁴ Sumardjono, Maria S.W. “Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 38, no. 3 (2023): 357–372.

¹⁵ Ibid

ke tahap penetapan tanah terlantar. Dengan demikian, rangkaian evaluasi dan peringatan administratif menunjukkan bahwa mekanisme penertiban tanah terlantar dibangun atas keseimbangan antara kepastian hukum, perlindungan hak individu, dan kepentingan publik. Negara tidak bertindak represif, tetapi melalui proses yang sistematis, objektif, dan transparan. Tahapan ini memastikan bahwa setiap konsekuensi hukum yang timbul benar-benar merupakan hasil dari pelanggaran kewajiban pemegang hak, sehingga legitimasi tindakan negara tetap terjaga dalam kerangka hukum agraria nasional.¹⁶

Apabila peringatan administratif bertahap tidak dipatuhi oleh pemegang hak, maka mekanisme penertiban memasuki fase yang lebih tegas, yakni pengusulan penetapan tanah terlantar. Tahap ini menandai peralihan dari pembinaan administratif menuju proses penegakan hukum agraria yang lebih formal. Dalam kerangka normatif Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar ditegaskan:

Pasal 27: “...kepala Kantor Wilayah... mengusulkan penetapan Tanah Telantar kepada Menteri.”

Ketentuan ini menunjukkan bahwa penetapan tanah terlantar bukan merupakan keputusan yang lahir secara sepihak atau otomatis, melainkan melalui mekanisme administratif berjenjang yang melibatkan otoritas pertanahan di tingkat wilayah dan pusat. Secara yuridis, pengusulan ini berfungsi sebagai bentuk kontrol internal administratif untuk memastikan bahwa seluruh tahapan sebelumnya evaluasi dan peringatan telah dilaksanakan secara sah dan proporsional. Dengan demikian, tindakan negara tetap berada dalam koridor asas legalitas dan akuntabilitas. Pada tahap pengusulan tersebut, regulasi juga menetapkan konsekuensi administratif berupa pembekuan perbuatan hukum atas tanah yang sedang diproses. Hal ini ditegaskan dalam:

Pasal 28: “Terhadap tanah yang diusulkan... tidak dapat dilakukan perbuatan hukum...”

¹⁶ Sujadi, Suparjo. “Penertiban Tanah Terlantar sebagai Instrumen Reforma Agraria.” *Jurnal RechtsVinding* 6, no. 1 (2024): 45–60.

Pembekuan ini memiliki makna strategis dalam perspektif hukum agraria dan administrasi negara. Tujuannya adalah mencegah adanya pengalihan hak, pembebanan jaminan, atau tindakan hukum lain yang berpotensi mengaburkan status tanah selama proses penertiban berlangsung. Secara konseptual, pembekuan ini merupakan bentuk perlindungan terhadap integritas proses administratif, sekaligus menjaga kepentingan publik agar tidak dirugikan oleh tindakan spekulatif pemegang hak. Mekanisme ini juga memperlihatkan bahwa negara bertindak preventif untuk menutup celah manipulasi hukum yang dapat menghambat penegakan fungsi sosial tanah. Tahap paling menentukan dalam keseluruhan mekanisme penertiban adalah penetapan resmi tanah terlantar oleh Menteri, yang memiliki kekuatan hukum langsung terhadap status hak atas tanah. Regulasi menyatakan secara eksplisit:

Pasal 29: *“Penetapan Tanah Telantar dilakukan oleh Menteri...”*

Penetapan ini bukan sekadar formalitas administratif, melainkan keputusan tata usaha negara yang membawa konsekuensi hukum mendasar. Akibat hukum tersebut ditegaskan lebih lanjut:

Pasal 30 ayat (1): *“...hapusnya Hak Atas Tanah... putusnya hubungan hukum... dan penegasan sebagai tanah negara...”*

Rumusan norma ini menegaskan bahwa sejak penetapan diterbitkan, hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah berakhir. Tanah tersebut kembali berada dalam penguasaan langsung negara untuk dimanfaatkan sesuai kepentingan umum, reforma agraria, atau pembangunan nasional. Dari perspektif doktrin hukum agraria, tindakan ini merupakan manifestasi nyata dari hak menguasai negara, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur dan menata pemanfaatan tanah demi kemakmuran rakyat. Penting untuk ditegaskan bahwa penghapusan hak akibat penetapan tanah terlantar tidak dapat dipahami sebagai perampasan hak secara sewenang-wenang. Sebaliknya, hal tersebut merupakan konsekuensi yuridis dari pelanggaran kewajiban sosial yang melekat pada hak atas tanah. Pemegang hak yang tidak memenuhi kewajiban pemanfaatan tanah pada hakikatnya telah mengingkari dasar legitimasi

penguasaan tanah itu sendiri. Oleh karena itu, tindakan negara memiliki justifikasi hukum yang kuat karena bertujuan mengembalikan tanah ke dalam fungsi sosialnya.

Secara lebih luas, keseluruhan mekanisme mulai dari evaluasi, peringatan, pengusulan, pembekuan, hingga penetapan mencerminkan keseimbangan antara perlindungan hak individu dan kepentingan publik. Negara tidak serta-merta mencabut hak, melainkan menempuh prosedur objektif dan bertahap yang dapat diuji secara hukum. Hal ini memperkuat asas kepastian hukum, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan agraria, sekaligus mencegah praktik spekulasi tanah yang merugikan masyarakat. Dengan demikian, tahap pengusulan dan penetapan tanah terlantar merupakan puncak dari mekanisme administratif yang dirancang untuk menegakkan fungsi sosial tanah secara efektif. Negara bertindak bukan sebagai pihak yang merampas hak, melainkan sebagai pengelola sumber daya agraria yang berkewajiban memastikan bahwa setiap bidang tanah memberikan manfaat nyata bagi kesejahteraan sosial. Mekanisme ini menjadi instrumen penting dalam mewujudkan tata kelola agraria yang adil, produktif, dan berorientasi pada kemakmuran rakyat.

Lebih jauh, sistem ini memperlihatkan bahwa fungsi sosial tanah bukan sekadar doktrin, melainkan norma operasional yang memiliki konsekuensi hukum nyata. Pemegang hak dibebani kewajiban aktif, sementara negara bertindak sebagai regulator yang menjamin tanah tidak menjadi objek penguasaan pasif. Dengan demikian, pengambilalihan tanah terlantar merupakan instrumen korektif yang sah untuk mendukung reforma agraria, pemerataan akses tanah, dan pembangunan nasional. Keseluruhan tahapan mulai dari objek, evaluasi, peringatan, pengusulan, hingga penetapan membentuk sistem penertiban yang transparan dan akuntabel. Mekanisme ini memastikan bahwa setiap tindakan negara memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam kerangka ini, pengambilalihan tanah terlantar tidak hanya berfungsi sebagai penegakan hukum, tetapi juga sebagai kebijakan publik untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya agraria demi keadilan sosial.

2. Implikasi Hukum Pengambilalihan Tanah Terlantar terhadap Pemegang Hak atas Tanah

Pengambilalihan tanah terlantar oleh negara merupakan tindakan administratif yang memiliki konsekuensi hukum langsung terhadap status hak atas tanah, kedudukan pemegang hak, serta hubungan hukum antara subjek dan objek agraria.¹⁷ Dalam kerangka hukum agraria nasional, hak atas tanah bukanlah hak absolut yang dapat dikuasai tanpa batas, melainkan hak yang selalu dibebani kewajiban sosial. Karena itu, ketika negara melakukan penertiban dan pengambilalihan berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, implikasi hukumnya tidak dapat dipahami semata sebagai pencabutan hak, melainkan sebagai konsekuensi normatif dari pelanggaran kewajiban hukum oleh pemegang hak. Dari perspektif hukum administrasi dan hukum agraria, tindakan ini menciptakan perubahan status hukum yang bersifat mendasar dan berlapis.

Implikasi hukum yang paling langsung adalah hapusnya hak atas tanah yang sebelumnya melekat pada pemegang hak. Penghapusan ini bukan sekadar kehilangan kemampuan untuk menggunakan tanah, tetapi mengakhiri seluruh hubungan hukum yang memberikan legitimasi penguasaan.¹⁸ Dengan berakhirnya hak tersebut, pemegang hak kehilangan kewenangan untuk menguasai, memanfaatkan, memindahtangankan, maupun membebani tanah dengan hak jaminan. Secara doktrinal, hapusnya hak ini merupakan bentuk sanksi administratif yang bersifat korektif, karena ditujukan untuk memulihkan fungsi sosial tanah. Negara bertindak bukan sebagai pihak yang merampas hak milik secara sewenang-wenang, melainkan sebagai pelaksana mandat konstitusional untuk menjamin bahwa tanah digunakan bagi kemakmuran rakyat. Dari sudut pandang hukum administrasi negara, pengambilalihan tanah terlantar

¹⁷ Wastuti, Asih, I. Gusti Ketut Rachmi Handayani, dan Lego Karjoko. 2025. "Kajian Hukum Mengenai Tanah Terlantar: Implikasi Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Agraria dan Kepastian Hukum." *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains* 4, no. 01 (2025): 137–143

¹⁸ Siwu, Putri Patricia. 2025. "Penertiban atas Penyalahgunaan Tanah Terlantar Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960." *Lex Crimen* 13, no. 4 (September 23, 2025)

menghasilkan putusan tata usaha negara yang membawa akibat hukum individual dan konkret. Keputusan penetapan tanah terlantar bersifat final dalam ranah administratif, namun tetap membuka ruang bagi pemegang hak untuk menempuh upaya hukum sesuai mekanisme peradilan administrasi. Hal ini mencerminkan prinsip *due process of law*, di mana setiap tindakan pemerintah harus dapat diuji legalitasnya. Dengan demikian, implikasi hukum bagi pemegang hak tidak hanya berupa kehilangan objek penguasaan, tetapi juga perubahan posisi hukum dari pemilik hak menjadi pihak yang dapat menggugat atau membela kepentingannya melalui jalur hukum.

Implikasi berikutnya menyentuh aspek keamanan hukum dan kepastian hak. Dalam sistem agraria nasional, kepastian hukum merupakan prinsip fundamental yang melindungi pemegang hak dari tindakan negara yang arbitrer. Namun kepastian tersebut tidak berdiri sendiri; ia selalu diseimbangkan dengan kewajiban pemanfaatan tanah. Ketika pemegang hak menelantarkan tanah, kepastian hukum yang semula melindunginya menjadi terbatas oleh pelanggaran kewajiban. Dalam konteks ini, pengambilalihan tanah justru berfungsi memulihkan kepastian hukum kolektif, yakni memastikan bahwa tanah tidak menjadi objek spekulasi yang merugikan masyarakat luas. Implikasi hukum lain yang signifikan adalah terputusnya hubungan ekonomi antara pemegang hak dan tanah sebagai aset. Tanah dalam praktik tidak hanya memiliki nilai yuridis, tetapi juga nilai ekonomi sebagai sumber investasi, jaminan kredit, dan modal usaha. Pengambilalihan menyebabkan hilangnya nilai ekonomi tersebut dari penguasaan individu. Secara teori hukum, hal ini merupakan konsekuensi logis dari pelanggaran kewajiban pemanfaatan. Negara tidak berkewajiban mempertahankan keuntungan ekonomi individu yang bertentangan dengan kepentingan publik. Namun demikian, mekanisme penertiban yang bertahap menunjukkan bahwa hukum tetap memberi kesempatan kepada pemegang hak untuk menghindari konsekuensi tersebut melalui pemulihan fungsi tanah.

Dalam perspektif perlindungan hak asasi, pengambilalihan tanah terlantar sering diperdebatkan sebagai potensi konflik antara hak milik dan kepentingan umum. Akan tetapi, hukum agraria Indonesia memandang hak milik sebagai hak

yang memiliki dimensi sosial. Oleh karena itu, pembatasan terhadap hak tersebut bukanlah pelanggaran hak asasi, melainkan bentuk pengaturan yang sah demi keseimbangan sosial. Implikasi hukumnya adalah penegasan bahwa kepemilikan tanah mengandung tanggung jawab publik. Pemegang hak tidak hanya diakui sebagai pemilik, tetapi juga sebagai pengelola sumber daya yang wajib memberikan manfaat sosial. Selain itu, pengambilalihan tanah terlantar membawa implikasi terhadap status administratif dokumen pertanahan. Sertifikat hak atas tanah yang sebelumnya menjadi bukti kuat kepemilikan kehilangan kekuatan hukumnya setelah penetapan tanah terlantar. Secara administratif, data pertanahan diperbarui untuk mencerminkan perubahan status menjadi tanah negara. Proses ini penting untuk menjaga integritas sistem pendaftaran tanah dan mencegah konflik kepemilikan di kemudian hari. Dengan demikian, implikasi hukum tidak hanya terjadi pada tataran normatif, tetapi juga pada sistem administrasi pertanahan yang menjadi fondasi kepastian hukum.¹⁹

Implikasi lainnya berkaitan dengan potensi sengketa hukum. Pemegang hak yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan atau gugatan terhadap keputusan penetapan. Hal ini menunjukkan bahwa pengambilalihan tanah terlantar tidak menghilangkan hak akses terhadap keadilan. Justru, keberadaan mekanisme sengketa menjadi jaminan bahwa tindakan negara tetap berada dalam koridor hukum.²⁰ Dalam praktik, sengketa semacam ini sering menjadi ruang pengujian keseimbangan antara kewenangan negara dan perlindungan hak individu. Dari sudut pandang kebijakan agraria, pengambilalihan tanah terlantar memiliki implikasi struktural terhadap distribusi dan pemanfaatan tanah. Tanah yang kembali dikuasai negara dapat dialokasikan untuk reforma agraria, pembangunan infrastruktur, atau kepentingan sosial lainnya. Bagi pemegang hak sebelumnya, hal ini menegaskan bahwa penguasaan tanah bersifat kondisional dan bergantung pada kepatuhan terhadap fungsi sosial. Dengan kata lain, hukum

¹⁹ Utomo, Setiyo. 2024. "Examining the Government's Efforts to Curb Abandoned Land." *Arena Hukum* (Universitas Mulawarman) (2024)

²⁰ Halirat, Novanda, Renny Heronia Nendissa, dan Novyta Uktolseja. 2025. "Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap Penertiban Tanah Terlantar." *PATTIMURA Law Study Review* (2025).

agraria menempatkan tanah sebagai instrumen kesejahteraan kolektif, bukan semata aset privat.

Implikasi hukum juga mencerminkan prinsip proporsionalitas dalam tindakan pemerintah. Negara tidak langsung mencabut hak, melainkan melalui tahapan evaluasi dan peringatan. Artinya, konsekuensi hukum yang berat yakni penghapusan hak hanya terjadi setelah pemegang hak mengabaikan kesempatan untuk memperbaiki pelanggaran. Prinsip ini memperlihatkan bahwa hukum agraria mengedepankan pembinaan sebelum penjatuhan sanksi. Bagi pemegang hak, hal ini berarti bahwa tanggung jawab hukum selalu disertai peluang korektif.²¹

Secara konseptual, pengambilalihan tanah terlantar mempertegas hubungan antara hak dan kewajiban dalam hukum agraria. Hak atas tanah bukanlah entitas yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari sistem sosial yang lebih luas. Ketika kewajiban diabaikan, legitimasi hak pun melemah. Implikasi hukum bagi pemegang hak adalah pengingat bahwa penguasaan tanah harus selaras dengan kepentingan sosial. Negara bertindak sebagai penjamin keseimbangan tersebut. Pada akhirnya, implikasi hukum pengambilalihan tanah terlantar dapat dipahami sebagai mekanisme korektif yang menjaga fungsi sosial tanah, kepastian hukum, dan keadilan distributif. Pemegang hak kehilangan status yuridis atas tanah sebagai konsekuensi pelanggaran kewajiban, namun tetap memperoleh perlindungan prosedural melalui mekanisme hukum. Keseimbangan ini mencerminkan karakter hukum agraria nasional yang berorientasi pada kemanfaatan sosial tanpa mengabaikan perlindungan hak individu. Dengan demikian, pengambilalihan tanah terlantar bukan sekadar tindakan administratif, melainkan manifestasi dari filosofi hukum agraria yang menempatkan tanah sebagai sumber daya strategis untuk kesejahteraan bersama.

²¹ Perkasa, Surya Rimba, Imam Koeswahyono, dan Mohammad Hamidi Masykur. 2024. "Absentee Land Ownership: Problem or Solution for Indonesia Farmers." *Indonesia Law Reform Journal* 4, no. 3 (November 2024): 260–274.

D. KESIMPULAN

Pengambilalihan tanah terlantar oleh negara merupakan instrumen hukum agraria yang sah dan konstitusional untuk menegakkan fungsi sosial hak atas tanah sekaligus menjamin pemanfaatan sumber daya agraria bagi kemakmuran rakyat. Melalui mekanisme yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, negara tidak bertindak secara sewenang-wenang, melainkan menjalankan prosedur administratif yang bertahap, objektif, dan dapat diuji secara hukum. Implikasi hukum terhadap pemegang hak berupa hapusnya hak atas tanah, putusnya hubungan hukum, serta perubahan status tanah menjadi tanah negara merupakan konsekuensi normatif dari pelanggaran kewajiban pemanfaatan tanah. Keseluruhan mekanisme ini menunjukkan keseimbangan antara perlindungan hak individu dan kepentingan publik, memperkuat asas kepastian hukum, serta mencegah praktik spekulasi agraria. Dengan demikian, pengambilalihan tanah terlantar bukan sekadar sanksi administratif, melainkan wujud tanggung jawab negara dalam menata penguasaan tanah secara adil, produktif, dan berorientasi pada kesejahteraan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Rusyaidi H, PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM : Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia, 2009.Hlm. 32
- Adrian Sutedi, 2006, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm.154.
- Halirat, Novanda, Renny Heronia Nendissa, dan Novyta Uktolseja. 2025. "Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap Penertiban Tanah Terlantar." *PATTIMURA Law Study Review* (2025).
- Haris, O. K., Hidayat, S., Sensu, L., & Juzul, L. O. A. (2023). Tindak Pidana Penyalahgunaan Kewenangan dalam Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah pada Lahan Brimob Polda Sultra. *Halu Oleo Legal Research*, 5(1), 250–262.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2022, hlm.21

- Hutagalung, Arie Sukanti. "Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara dalam Hukum Agraria Nasional." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 18, no. 2 (2011): 251–269.
- Ladzuardi, I., Sihotang, S., & Ilyanawati, R. Y. A. (2024). Analisis Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Kepemilikan Hak atas Tanah di Kota Bogor Berdasarkan Peraturan Menteri Atr/Bpn Nomor 21 Tahun 2020. *Karimah Tauhid*, 3(6), 630
- Long, T. K., & Boediningsih, W. (2024). Akibat Hukum Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Tumpang Tindih. *Aladalah: Jurnal Politik, Sosial, Hukum Dan Humaniora*, 2(4), 48
- Mulyadi, & Satino. (2019). Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Bersertifikat Ganda. *Jurnal Yuridis*, 6(1), 14
- Perkasa, Surya Rimba, Imam Koeswahyono, dan Mohammad Hamidi Masykur. 2024. "Absentee Land Ownership: Problem or Solution for Indonesia Farmers." *Indonesia Law Reform Journal* 4, no. 3 (November 2024): 260–274.
- Rasyidi, M. A. (2021). Hukum Tanah Adalah Hukum Yang Sangat Penting, Dibutuhkan Oleh Masyarakat/Bangsa Indonesia Di Dalam Kehidupan Sehari-Hari. *Jurnal Mitra Manajemen*, 12(2), 53
- Santoso, Urip. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Kencana, 2022, hlm.32
- Setiyo, U. (2023). Problematika Tumpang Tindih Status Kepemilikan Tanah. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 6(2), 53
- Siwu, Putri Patricia. 2025. "Penertiban atas Penyalahgunaan Tanah Terlantar Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960." *Lex Crimen* 13, no. 4 (September 23, 2025)
- Sujadi, Suparjo. "Penertiban Tanah Terlantar sebagai Instrumen Reforma Agraria." *Jurnal RechtsVinding* 6, no. 1 (2024): 45–60.
- Sumardjono, Maria S.W. "Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 38, no. 3 (2023): 357–372.
- Utomo, Setiyo. 2024. "Examining the Government's Efforts to Curb Abandoned Land." *Arena Hukum* (Universitas Mulawarman) (2024)
- Wastuti, Asih, I. Gusti Ketut Rachmi Handayani, dan Lego Karjoko. 2025. "Kajian Hukum Mengenai Tanah Terlantar: Implikasi Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Agraria dan Kepastian Hukum." *Jurnal Hukum dan HAM Wara Sains* 4, no. 01 (2025): 137–143

Winoto, Joyo. *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Gramedia, 2022, hlm.21