JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i4
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 12 Mei 2026 | **Revised**: 2 Juni 2026 | **Accepted**: 19 Juni 2026

Batas Kewenangan Pemerintah dalam Penetapan Tanah Terlantar untuk Menjamin Kepastian Hukum dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Ketut Suryada[1], Mohammad Saleh[2]
[1] Universitas Narotama, Surabaya, Indonesia, notarisketutsuryada@gmail.com
[2] Universitas Narotama, Surabaya, Indonesia, saleh.nwa@gmail.com

Corresponding Author: notarisketutsuryada@gmail.com

Abstract: *This study is motivated by normative issues concerning the determination of abandoned land, which potentially creates legal uncertainty due to the expansion of governmental authority beyond its administrative limits within the framework of State Administrative Law. The issue arises when the designation of abandoned land is conducted without strict adherence to the procedural requirements established under the Basic Agrarian Law and its implementing regulations, thereby threatening the legal protection of registered land rights. The research questions address the normative construction of governmental authority in determining abandoned land and the limitations of such authority to ensure legal certainty and compliance with the General Principles of Good Governance (AUPB). This study employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, analyzing primary and secondary legal materials. The findings indicate that governmental authority originates from the Right of State Control, which is administrative-public in nature, yet must be exercised through a structured procedure consisting of inventory, identification, warnings, and formal determination. Furthermore, the limits of authority are governed by the principles of legality, legal certainty, proportionality, and prohibition of abuse of power. Any determination of abandoned land without proving intentional neglect and without proper administrative procedures may constitute maladministration and undermine legal certainty over land rights.*

Keywords: *Abandoned Land, Government Authority, Legal Certainty*

Abstrak: Penelitian ini dilatarbelakangi oleh problematika normatif dalam penetapan tanah terlantar yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum akibat melampaui batas kewenangan pemerintah dalam kerangka Hukum Administrasi Negara. Fenomena ini mengemuka ketika praktik penetapan tanah terlantar tidak sepenuhnya mengikuti prosedur administratif yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksananya, sehingga berimplikasi pada terancamnya perlindungan hak atas tanah yang telah bersertipikat. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana konstruksi normatif

kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar serta apa batasan kewenangan tersebut agar sejalan dengan prinsip kepastian hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual, melalui analisis bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah bersumber dari Hak Menguasai Negara yang bersifat publik-administratif, namun pelaksanaannya harus melalui prosedur berjenjang berupa inventarisasi, identifikasi, pemberian peringatan, hingga penetapan resmi. Selain itu, batas kewenangan pemerintah ditentukan oleh prinsip legalitas, kepastian hukum, proporsionalitas, dan larangan penyalahgunaan wewenang. Penetapan tanah terlantar tanpa pembuktian unsur kesengajaan dan tanpa prosedur administratif yang sah berpotensi menimbulkan maladministrasi dan menghilangkan kepastian hukum atas hak atas tanah.

Kata Kunci: Tanah Terlantar, Kewenangan Pemerintah, Kepastian Hukum

PENDAHULUAN

Menurut Kenjiro Tokutomi, seorang filsuf dan penulis Jepang dalam esainya *Ramblings of a Worm*, manusia memiliki hubungan yang sangat fundamental dengan tanah, sebagaimana dinyatakannya bahwa *"We are born above the soil, live by eating things produced by the soil, and after dying become soil."* Pernyataan tersebut menegaskan bahwa tanah bukan sekadar benda ekonomi, melainkan elemen dasar yang melekat pada keberlangsungan hidup manusia. Dalam konteks negara agraris seperti Indonesia, tanah memiliki dimensi strategis yang tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi, tetapi juga menyangkut dimensi sosial, budaya, ekologis, dan politik hukum negara. Oleh karena itu, pengaturan mengenai tanah tidak dapat dipisahkan dari tanggung jawab negara untuk menjamin keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum dalam pengelolaannya.

Sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala tindakan pemerintahan, termasuk dalam bidang pertanahan, wajib didasarkan pada prinsip legalitas dan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan hukum. Dalam kerangka hukum agraria nasional, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Norma konstitusional tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya melalui konsep Hak Menguasai Negara. Konsep tersebut memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur, mengurus, menentukan, dan mengawasi peruntukan, penggunaan, serta hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah. Namun demikian, kewenangan negara dalam bidang pertanahan bukanlah kewenangan yang bersifat absolut, melainkan harus dijalankan dalam batas-batas hukum demi menjamin perlindungan hak warga negara dan mencegah tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang.

Salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan negara di bidang pertanahan ialah penertiban dan penetapan tanah terlantar. Secara normatif, UUPA melalui Pasal 6 menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Selanjutnya Pasal 10 UUPA mewajibkan pemegang hak untuk mengusahakan dan menggunakan tanahnya secara aktif, sedangkan Pasal 15 UUPA mewajibkan pemegang hak memelihara tanah dan menjaga kelestariannya. Ketentuan tersebut diikuti dengan pengaturan sanksi dalam Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA yang menentukan bahwa hak atas tanah dapat hapus apabila tanah ditelantarkan. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut, pemerintah membentuk regulasi mengenai penertiban tanah terlantar, yang saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar serta Peraturan Menteri Agraria dan

Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar.

Meskipun demikian, dalam praktiknya masih ditemukan problematika yuridis mengenai batas kewenangan pemerintah dalam menetapkan suatu bidang tanah sebagai tanah terlantar. Penetapan tanah terlantar pada dasarnya merupakan bentuk tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) yang berdampak langsung terhadap status hukum hak atas tanah milik warga negara. Oleh sebab itu, tindakan tersebut harus dilaksanakan secara hati-hati, proporsional, dan berdasarkan prosedur administratif yang jelas. Dalam praktik, tidak jarang muncul persoalan ketika tanah yang tidak diusahakan dalam jangka waktu tertentu langsung dianggap sebagai tanah terlantar tanpa melalui mekanisme formal sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan serius terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah, terutama apabila hak atas tanah dinyatakan hapus tanpa adanya penetapan administratif yang sah dari pejabat yang berwenang.

Permasalahan tersebut tampak dalam Putusan Pengadilan Negeri Malili Nomor 40/Pdt.G/2018/PN Mll, di mana sikap diam pemegang hak atas tanah selama bertahun-tahun dianggap sebagai bentuk penelantaran yang menyebabkan hilangnya hak atas tanah. Padahal, berdasarkan ketentuan hukum positif, penetapan tanah terlantar tidak dapat dilakukan hanya berdasarkan fakta bahwa tanah tidak digunakan, melainkan harus melalui prosedur administratif berupa inventarisasi, identifikasi, evaluasi, pemberian peringatan, hingga penetapan resmi oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Ketidaksesuaian antara praktik dan norma hukum tersebut menunjukkan adanya potensi penyimpangan kewenangan pemerintahan yang dapat bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kecermatan, asas larangan penyalahgunaan wewenang, asas proporsionalitas, dan asas perlindungan terhadap hak-hak warga negara.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, kewenangan pemerintah harus dipahami sebagai kewenangan yang bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat yang dibatasi oleh norma hukum dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, pelaksanaan kewenangan penetapan tanah terlantar tidak hanya harus memenuhi aspek legalitas formal, tetapi juga harus menjamin perlindungan terhadap hak keperdataan masyarakat serta memberikan kepastian hukum yang adil. Negara tidak dapat menggunakan konsep Hak Menguasai Negara sebagai dasar legitimasi untuk bertindak secara represif tanpa memperhatikan batas-batas kewenangan administratif yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara normatif konstruksi kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar berdasarkan prinsip Hak Menguasai Negara dan peraturan perundang-undangan di bidang agraria. Selain itu, penelitian ini juga penting untuk menganalisis batasan kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar agar tetap sejalan dengan prinsip kepastian hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam perspektif Hukum Administrasi Negara. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis maupun praktis dalam pengembangan hukum agraria dan hukum administrasi negara di Indonesia, khususnya terkait perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dalam proses penetapan tanah terlantar.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah: 1) apa konstruksi normatif kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar berdasarkan prinsip Hak Menguasai Negara dan peraturan perundang-undangan di bidang agraria? 2) Apa batasan kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar agar memenuhi prinsip kepastian hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)?

METODE

Penelitian hukum pada hakikatnya suatu proses dan dinamika yang sistematis serta terencana dalam menentukan kaidah-kaidah hukum, norma-norma hukum, prinsip-prinsip hukum, yurisprudensi hukum dan doktrin-doktrin hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan dan memberikan jawaban atas isu-isu hukum yang dihadapi secara kontekstual. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, mengkaji atau menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai seperangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem Perundang-Undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Normatif Kewenangan Pemerintah Dalam Penetapan Tanah Terlantar Berdasarkan Prinsip Hak Menguasai Negara Dan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria

Konstruksi normatif kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar pada hakikatnya berakar pada konsep Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Norma konstitusional tersebut menjadi landasan filosofis sekaligus legitimasi yuridis bagi negara untuk melakukan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, pengawasan, dan pengendalian terhadap tanah sebagai sumber daya agraria yang memiliki fungsi strategis dalam kehidupan masyarakat. Konsep "dikuasai oleh negara" dalam hukum agraria nasional tidak dimaknai sebagai hak kepemilikan negara atas tanah, melainkan sebagai kewenangan publik yang bersifat mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) demi tercapainya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi publik negara dalam rangka memastikan bahwa tanah dipergunakan sesuai dengan fungsi sosialnya dan tidak menjadi objek spekulasi ataupun penelantaran yang merugikan kepentingan masyarakat luas.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan pemerintah untuk menetapkan tanah terlantar merupakan kewenangan atribusi yang bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut secara normatif dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi fondasi utama sistem hukum agraria nasional. UUPA secara eksplisit menempatkan tanah bukan sekadar sebagai objek hak individual, melainkan sebagai sumber daya yang mengandung dimensi sosial. Hal ini tercermin dalam Pasal 6 UUPA yang menentukan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Norma tersebut mengandung konsekuensi bahwa pemegang hak atas tanah tidak dapat menggunakan haknya secara absolut tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat dan negara. Oleh karena itu, setiap hak atas tanah tidak hanya melahirkan kewenangan bagi pemegang hak untuk menguasai dan memanfaatkan tanah, tetapi juga menimbulkan kewajiban hukum untuk mengusahakan, menggunakan, memelihara, dan menjaga produktivitas tanah tersebut.

Kewajiban pemegang hak atas tanah semakin dipertegas dalam Pasal 10 UUPA yang mewajibkan pemegang hak untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya secara aktif, serta Pasal 15 UUPA yang mengharuskan setiap pemegang hak memelihara tanah dan mencegah kerusakannya. Dalam konstruksi normatif tersebut, negara memandang bahwa tanah yang tidak digunakan, tidak dimanfaatkan, dan tidak dipelihara secara sengaja merupakan bentuk pelanggaran terhadap fungsi sosial tanah. Oleh sebab itu, UUPA memberikan konsekuensi hukum berupa hapusnya hak atas tanah apabila tanah ditelantarkan. Ketentuan

tersebut diatur dalam Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA untuk hak milik, Pasal 34 huruf e untuk Hak Guna Usaha, dan Pasal 40 huruf e untuk Hak Guna Bangunan. Dengan demikian, hapusnya hak atas tanah karena penelantaran bukanlah bentuk perampasan hak oleh negara, melainkan konsekuensi yuridis atas tidak dipenuhinya kewajiban sosial yang melekat pada hak atas tanah itu sendiri.

Meskipun demikian, UUPA pada dasarnya hanya memberikan kerangka normatif umum mengenai tanah terlantar dan belum mengatur secara rinci mengenai prosedur administratif penetapan tanah terlantar. Kekosongan norma teknis tersebut kemudian diisi melalui peraturan pelaksana, yang saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar. Kedua regulasi tersebut menjadi instrumen hukum administratif yang memberikan dasar operasional bagi pemerintah, khususnya Kementerian ATR/BPN, dalam melaksanakan kewenangan penertiban tanah terlantar. Dalam konteks ini, kewenangan pemerintah tidak lagi bersifat abstrak, melainkan telah dikonstruksikan dalam bentuk prosedur administratif yang sistematis dan terukur.

Secara normatif, PP Nomor 20 Tahun 2021 membedakan antara tanah terindikasi terlantar dan tanah terlantar. Tanah terindikasi terlantar merupakan tanah yang diduga memenuhi unsur penelantaran, tetapi belum melalui proses penertiban administratif secara resmi. Sebaliknya, tanah terlantar adalah tanah yang telah melalui seluruh tahapan penertiban administratif dan secara resmi ditetapkan sebagai tanah terlantar melalui keputusan pejabat yang berwenang. Pembedaan ini memiliki arti penting dalam perspektif hukum administrasi negara karena menunjukkan bahwa status tanah terlantar tidak lahir secara otomatis hanya karena tanah tidak digunakan, melainkan harus ditetapkan melalui tindakan pemerintahan yang sah berdasarkan prosedur hukum. Dengan demikian, negara tidak dapat secara sepihak menghapus hak atas tanah tanpa melalui mekanisme administratif yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Konstruksi normatif mengenai kriteria tanah terlantar diatur secara lebih rinci dalam Pasal 7 PP Nomor 20 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa tanah hak milik dapat menjadi objek penertiban apabila sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, sehingga fungsi sosial tanah tidak terpenuhi. Frasa “sengaja” dalam ketentuan tersebut memiliki arti penting karena menunjukkan adanya unsur kesadaran dan kehendak dari pemegang hak untuk membiarkan tanahnya tidak produktif. Oleh karena itu, unsur penelantaran tidak dapat semata-mata didasarkan pada fakta fisik bahwa tanah tidak digunakan, melainkan harus dibuktikan adanya unsur kesengajaan dari pemegang hak. Dalam konteks ini, negara harus membedakan antara penelantaran yang dilakukan secara sadar dengan kondisi objektif yang menyebabkan tanah tidak dapat digunakan, seperti faktor ekonomi, kesehatan, kondisi geografis, atau keadaan memaksa (*force majeure*). Jika pemegang hak tidak menggunakan tanah karena alasan objektif yang sah, maka unsur kesengajaan tidak terpenuhi dan tanah tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai tanah terlantar.

Selain unsur kesengajaan, penetapan tanah terlantar juga harus memperhatikan aspek penguasaan fisik oleh masyarakat atau pihak lain. PP Nomor 20 Tahun 2021 menyebutkan bahwa tanah yang telah dikuasai masyarakat dan menjadi perkampungan atau dikuasai pihak lain secara terus-menerus selama 20 tahun dapat menjadi indikator penelantaran. Akan tetapi, penguasaan fisik tersebut tidak serta-merta menghapus hak atas tanah pemegang hak yang sah. Dalam sistem hukum agraria nasional, hak atas tanah yang telah bersertipikat tetap memiliki kekuatan pembuktian yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, keberadaan penguasaan fisik oleh pihak lain harus diuji melalui prosedur administratif yang objektif dan tidak boleh dijadikan dasar tunggal untuk menghapus hak atas tanah seseorang. Hal ini penting

untuk menjaga kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan kewenangan dalam praktik penertiban tanah terlantar.

Dalam konteks tersebut, kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar harus dipahami sebagai kewenangan administratif yang dibatasi oleh prinsip legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pemerintah tidak hanya dituntut bertindak berdasarkan kewenangan formal yang diberikan undang-undang, tetapi juga wajib menjunjung asas kecermatan, asas kepastian hukum, asas proporsionalitas, asas tidak menyalahgunakan wewenang, dan asas perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Penetapan tanah terlantar merupakan bentuk keputusan tata usaha negara yang berdampak langsung terhadap hapusnya hak keperdataan seseorang atas tanah, sehingga prosesnya harus dilakukan secara hati-hati dan berdasarkan pembuktian administratif yang memadai. Tanpa adanya prosedur yang transparan, objektif, dan akuntabel, kewenangan negara dalam penetapan tanah terlantar berpotensi berubah menjadi tindakan represif yang bertentangan dengan prinsip negara hukum.

Dengan demikian, konstruksi normatif kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar pada dasarnya dibangun atas keseimbangan antara kewenangan negara berdasarkan prinsip Hak Menguasai Negara dengan perlindungan hak-hak individual pemegang hak atas tanah. Negara memang memiliki legitimasi konstitusional untuk menertibkan tanah yang ditelantarkan demi kepentingan umum dan pemenuhan fungsi sosial tanah. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut harus dilakukan secara terbatas, proporsional, dan sesuai dengan prosedur hukum yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, penetapan tanah terlantar tidak boleh dipahami sebagai instrumen absolut negara untuk mengambil alih tanah masyarakat, melainkan sebagai mekanisme administratif yang harus dijalankan secara adil demi menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah dalam negara hukum Indonesia.

Batasan Kewenangan Pemerintah Dalam Penetapan Tanah Terlantar Agar Memenuhi Prinsip Kepastian Hukum Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)

Penertiban tanah terlantar pada dasarnya merupakan instrumen hukum administrasi negara yang digunakan pemerintah untuk memastikan agar tanah sebagai sumber daya agraria dipergunakan sesuai fungsi sosialnya sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perspektif negara kesejahteraan (*welfare state*), negara memang diberikan legitimasi konstitusional untuk melakukan intervensi terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah guna menjamin sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, penertiban tanah terlantar tidak dapat dipandang semata-mata sebagai tindakan administratif biasa, melainkan sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pengendalian negara terhadap sumber daya agraria agar tidak terjadi spekulasi, penelantaran, maupun monopoli penguasaan tanah yang bertentangan dengan kepentingan umum. Akan tetapi, kewenangan tersebut bukanlah kewenangan absolut yang dapat dijalankan tanpa batas. Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus tunduk pada prinsip legalitas, kepastian hukum, perlindungan hak asasi manusia, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Secara normatif, kewenangan pemerintah dalam penertiban tanah terlantar memperoleh dasar hukum dari UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penertiban dan Pendayagunaan Kawasan dan Tanah Terlantar. Dalam regulasi tersebut, penertiban tanah terlantar dilaksanakan melalui beberapa tahapan administratif yang sistematis, yaitu inventarisasi tanah terindikasi terlantar, identifikasi dan penelitian, pemberian peringatan kepada pemegang hak, hingga penetapan tanah terlantar oleh pejabat yang berwenang. Konstruksi prosedural tersebut menunjukkan bahwa penetapan tanah terlantar tidak lahir secara otomatis hanya karena tanah tidak dipergunakan, tetapi harus

melalui proses administratif yang ketat sebagai bentuk perlindungan terhadap hak-hak pemegang hak atas tanah.

Tahap inventarisasi merupakan tahap awal yang sangat menentukan dalam proses penertiban tanah terlantar. Pada tahap ini pemerintah melakukan pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai tanah yang diduga terlantar, termasuk status hak, luas tanah, penggunaan tanah, hingga lokasi dan batas-batas bidang tanah. Dalam perspektif AUPB, inventarisasi harus dilakukan berdasarkan asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*), yaitu pemerintah wajib memastikan bahwa data yang digunakan benar, akurat, dan tidak mengandung kekeliruan administratif. Kesalahan dalam inventarisasi dapat berimplikasi serius terhadap status hukum tanah dan berpotensi merugikan pemegang hak secara tidak sah. Oleh sebab itu, inventarisasi tidak boleh didasarkan pada asumsi atau laporan sepihak masyarakat, melainkan harus didukung dengan verifikasi administratif dan pemeriksaan faktual yang objektif.

Setelah inventarisasi, pemerintah melakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang terindikasi terlantar. Tahapan ini pada hakikatnya merupakan bentuk *due process of law* dalam hukum administrasi negara, karena pemerintah tidak dapat serta-merta menetapkan suatu tanah sebagai tanah terlantar tanpa memberikan kesempatan kepada pemegang hak untuk memberikan klarifikasi dan pembelaan hukum. Dalam tahap ini, pemerintah melakukan pemeriksaan terhadap buku tanah, warkah, dokumen hak, penggunaan aktual tanah, serta meminta keterangan dari pemegang hak dan pihak terkait lainnya. Bahkan, pemerintah diwajibkan melakukan pemeriksaan lapangan secara langsung guna memastikan apakah unsur penelantaran benar-benar terpenuhi. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah dibatasi oleh kewajiban untuk bertindak objektif dan tidak sewenang-wenang.

Pembatasan kewenangan pemerintah juga tampak dalam mekanisme pemberian peringatan kepada pemegang hak. Secara normatif, pemerintah wajib memberikan tiga kali peringatan tertulis sebelum tanah dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar. Ketentuan ini merupakan manifestasi asas perlindungan terhadap hak warga negara dan asas proporsionalitas dalam AUPB. Negara tidak dapat langsung menghapus hak atas tanah seseorang tanpa memberikan kesempatan yang layak untuk memperbaiki penggunaan dan pemanfaatan tanahnya. Dalam surat peringatan tersebut pemerintah wajib menjelaskan tindakan konkret yang harus dilakukan oleh pemegang hak, jangka waktu pelaksanaan, serta konsekuensi hukum apabila peringatan tidak dipatuhi. Dengan demikian, peringatan bukan sekadar formalitas administratif, melainkan instrumen perlindungan hukum agar pemegang hak memperoleh kesempatan yang adil sebelum negara mengambil tindakan lebih lanjut.

Kewajiban pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada pemegang hak menunjukkan bahwa konsep tanah terlantar tidak dapat dimaknai secara sempit hanya berdasarkan fakta tanah tidak digunakan. Unsur "sengaja" dalam ketentuan mengenai tanah terlantar harus dibuktikan secara konkret. Pemerintah wajib membedakan antara penelantaran yang dilakukan secara sadar dengan kondisi objektif yang menyebabkan tanah tidak dapat dimanfaatkan, seperti faktor ekonomi, sengketa hukum, bencana alam, keterbatasan akses, atau keadaan memaksa lainnya. Jika pemerintah mengabaikan aspek tersebut dan tetap menetapkan tanah sebagai tanah terlantar, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang bertentangan dengan asas kecermatan dan asas keadilan dalam AUPB.

Dalam konteks kepastian hukum, salah satu batas terpenting kewenangan pemerintah adalah larangan melakukan penghapusan hak atas tanah tanpa keputusan administratif yang sah. Sertipikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, hak atas tanah tidak dapat dianggap hapus hanya karena tanah dikuasai pihak lain selama bertahun-tahun atau karena tanah tidak digunakan dalam jangka waktu tertentu. Penghapusan hak hanya dapat dilakukan melalui prosedur administratif resmi yang diakhiri

dengan keputusan penetapan tanah terlantar oleh pejabat yang berwenang. Tanpa adanya keputusan tersebut, status hak atas tanah tetap melekat secara yuridis pada pemegang hak yang sah. Dengan demikian, penetapan tanah terlantar harus dipahami sebagai tindakan konstitutif yang melahirkan akibat hukum, bukan sekadar pengakuan administratif terhadap kondisi faktual di lapangan.

Selain itu, pembatasan kewenangan pemerintah juga berkaitan dengan prinsip sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Dalam praktik pertanahan di Indonesia, sering terjadi disharmonisasi norma antara peraturan sektoral, kebijakan administratif, dan putusan pengadilan yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh sebab itu, pelaksanaan kewenangan penetapan tanah terlantar harus dilaksanakan secara konsisten berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip perlindungan hak atas tanah yang dijamin konstitusi. Kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila regulasi pertanahan dirumuskan secara jelas, dilaksanakan secara konsisten, dan diterapkan secara seragam oleh aparat pemerintah maupun lembaga peradilan.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, batas kewenangan pemerintah juga ditentukan oleh asas larangan bertindak sewenang-wenang (*verbod van willekeur*). Penetapan tanah terlantar merupakan bentuk keputusan tata usaha negara yang berdampak langsung terhadap hak keperdataan warga negara, sehingga pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap tindakan dan keputusannya secara hukum. Pemerintah tidak dapat menggunakan alasan kepentingan umum secara abstrak untuk menghapus hak atas tanah tanpa pembuktian administratif yang memadai. Sebaliknya, setiap tindakan pemerintahan harus dapat diuji legalitas, rasionalitas, dan proporsionalitasnya, baik melalui mekanisme administrasi maupun peradilan tata usaha negara.

Dengan demikian, batas kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar pada dasarnya terletak pada kewajiban untuk menjalankan kewenangan tersebut berdasarkan prinsip legalitas, kepastian hukum, proporsionalitas, kecermatan, dan perlindungan hak warga negara sebagaimana terkandung dalam AUPB. Negara memang memiliki kewenangan konstitusional untuk menertibkan tanah yang ditelantarkan demi kepentingan umum dan pemenuhan fungsi sosial tanah. Namun, kewenangan tersebut harus dijalankan secara terbatas dan prosedural agar tidak berubah menjadi instrumen represif yang mengancam hak-hak masyarakat. Oleh karena itu, penetapan tanah terlantar tidak boleh dipahami sebagai hak absolut negara untuk mengambil alih tanah masyarakat, melainkan sebagai kewenangan administratif yang harus dijalankan secara hati-hati, objektif, dan akuntabel demi menjamin kepastian hukum dalam negara hukum Indonesia.

KESIMPULAN

1) Kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar secara yuridis bersumber dari prinsip Hak Menguasai Negara sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Kewenangan tersebut bukanlah bentuk kepemilikan negara atas tanah, melainkan kewenangan publik yang bersifat regulatif, administratif, dan pengawasan dalam rangka memastikan fungsi sosial tanah terlaksana secara efektif. Dalam konstruksi hukum administrasi negara, penetapan tanah terlantar merupakan tindakan pemerintahan yang bersifat konstitutif dan berdampak langsung terhadap eksistensi hak atas tanah, sehingga harus didasarkan pada prosedur berjenjang yang meliputi inventarisasi, identifikasi, peringatan, hingga penetapan oleh pejabat yang berwenang.
2) Batas kewenangan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar secara prinsipil ditentukan oleh keharusan untuk menjamin kepastian hukum serta kepatuhan terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kecermatan, proporsionalitas, larangan penyalahgunaan wewenang, dan perlindungan hak warga

negara. Penetapan tanah terlantar tidak dapat dilakukan secara otomatis berdasarkan fakta tidak digunakannya tanah, melainkan harus dibuktikan adanya unsur kesengajaan serta melalui proses pembuktian administratif yang objektif dan transparan. Setiap tindakan yang mengabaikan prosedur tersebut berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvoir) dan menghilangkan kepastian hukum atas hak yang telah bersertipikat.

REFERENSI

Andi Hamsah. 1986. *Kamus Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Imam Koeswahyono, Muchsin, dan Soimin. 2010. *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*. Bandung: Refika Aditama.

Maria S.W. Sumardjono. 1997. *Kepastian Hukum dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya bagi Bisnis Perbankan dan Properti*. Makalah Seminar Kebijaksanaan Baru di Bidang Pertanahan, Kabupaten 6 Agustus 1997.

Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.

Muwahid. 2021. *Hukum Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Pamekasan: CV Duta Media.

Oloan Sitorus dan Widhiana H. Puri. 2014. *Hukum Tanah*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan 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.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Putri Gloria Ginting. 2018. "Pemberlakuan Asas *Rechtsverwerking* (Pelepasan Hak) Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah di Kabupaten Deli Serdang." *Jurnal Ilmiah Dunia Ilmu* 4(1): Februari.

Putri Nadhira dkk. 2024. "Pembatalan Keputusan Tentang Penetapan Tanah Terlantar Atas Hak Atas Tanah." *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum* 4(1): Maret.

Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Supriyanto. 2010. "Kriteria Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundangan Indonesia." *Jurnal Dinamika Hukum*.

Taufik H. Simatupang. 2015. "Tanggung Jawab dan Kewajiban Hak Atas Tanah Bagi Pemiliknya (Kajian Land Reform: Hukum sebagai Sarana Melakukan Perubahan Sosial Masyarakat)." *Lex Jurnalica* 12(3): Desember.

Tutiek Retnowati dan Widyawati Boediningsih. 2021. "Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak Atas Tanah Terlantar." *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan* 5(2): Desember.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria.

Victor Tongam M.S. dan Yudi Kornelis. 2024. "Tinjauan Yuridis dalam Penanganan Tanah Terlantar." *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan* 5(6).