

PEMANFAATAN TANAH TERLANTAR UNTUK MENDUKUNG KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL PASCA BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 48 TAHUN 2025

Aurora Lady Batubara

Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

batubaraaurora@gmail.com

Noor Tri Hastuti

Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

noortrihastuti_fh@uwks.ac.id

DOI. <https://doi.org/10.52472/jci.v9i1.681>

Abstract

Land is a strategic agrarian resource for development and food security. However, there remain lands for which state-granted rights exist but which are not cultivated, used, or utilized for their intended purposes—thereby becoming "abandoned land"—contrary to the principle of the social function of land rights (Article 6 of the Basic Agrarian Law) and hindering the optimization of agricultural land. The government issued Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 48 of 2025 concerning the Regulation of Abandoned Areas and Land. This study analyzes the legal framework for abandoned land following the enactment of Government Regulation 48/2025 and examines the optimization of its utilization for national food security, employing a normative-juridical method (utilizing statutory, conceptual, and historical approaches) alongside a qualitative analysis of primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings indicate that while Government Regulation 48/2025 is more comprehensive, it does not yet explicitly integrate agrarian reform and food security agendas; policy strengthening regarding redistribution and productive utilization is required to enhance food availability and production.

Keywords : *Abandoned Land, National Food Security, Agrarian Reform, Social Function of Land Rights, Government Regulation Number 48 of 2025.*

Abstrak

Tanah merupakan sumber agraria strategis bagi pembangunan dan ketahanan pangan. Meski demikian, masih terdapat tanah yang telah diberikan hak oleh negara tetapi tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai tujuan sehingga menjadi tanah terlantar, bertentangan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA) dan menghambat optimalisasi lahan pangan. Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Penelitian ini menganalisis pengaturan hukum tanah terlantar pasca-PP 48/2025 dan mengkaji optimalisasi pemanfaatannya untuk ketahanan pangan nasional menggunakan metode yuridis normatif (pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis) serta analisis kualitatif bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil menunjukkan PP

Journal of Correctional Issues
2026, Vol.9 (1)

Politeknik Ilmu
Pemasyarakatan

Review
07-05-2026

Accepted
05-06-2026

48/2025 lebih komprehensif namun belum mengintegrasikan secara tegas agenda reforma agraria dan ketahanan pangan; perlu penguatan kebijakan untuk redistribusi dan pemanfaatan produktif guna meningkatkan ketersediaan dan produksi pangan.

Kata kunci : Tanah Terlantar, Ketahanan Pangan Nasional, Reforma Agraria, Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, PP Nomor 20 Tahun 2021.

Pendahuluan

Ketahanan pangan nasional memegang peranan sentral dalam menjamin ketersediaan pangan yang cukup, bergizi, dan terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat Indonesia. Lebih dari sekadar isu produksi, ketahanan pangan merupakan pilar strategis bagi stabilitas sosial, ekonomi, dan keamanan negara. Dalam konteks Indonesia, tantangan ketahanan pangan semakin kompleks seiring dengan pertumbuhan populasi yang pesat, perubahan pola konsumsi, dan dampak perubahan iklim yang mengganggu produktivitas sektor pertanian. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan tren peningkatan kebutuhan pangan nasional yang signifikan, sementara di sisi lain terjadi penyusutan lahan pertanian akibat konversi untuk keperluan non-pertanian. Fenomena ini menciptakan paradoks: di satu sisi kebutuhan pangan meningkat, di sisi lain basis produksi pangan berupa lahan pertanian semakin terbatas.

Dalam situasi ini, optimalisasi pemanfaatan tanah terlantar muncul sebagai strategi krusial untuk memperluas basis lahan produktif tanpa harus membuka lahan baru yang berpotensi merusak ekosistem¹. Tanah

terlantar merujuk pada tanah yang telah diberikan hak oleh negara tetapi tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Kondisi ini tidak hanya merupakan pemborosan sumber daya agraria, tetapi juga bertentangan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Setiap hektar tanah terlantar yang berhasil dioptimalkan merepresentasikan potensi peningkatan kapasitas produksi pangan regional yang dapat berkontribusi signifikan terhadap ketahanan pangan nasional².

Berdasarkan laporan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) pasca-pemberlakuan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, akumulasi tanah terindikasi terlantar di Indonesia mencapai angka mengkhawatirkan sebesar 4,2 juta hektar. Angka ini menunjukkan besarnya potensi lahan yang tidak produktif dan belum dimanfaatkan secara optimal. Melalui instrumen penertiban berbasis sistem Database Tanah Terlantar (DBTT) yang diamanatkan PP tersebut, pemerintah berupaya mengonversi tanah terlantar menjadi bagian dari Bank Tanah dan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). Hingga periode evaluasi terkini, pemerintah telah menetapkan kawasan penertiban definitif terhadap puluhan ribu hektar lahan eks-Hak Guna Usaha (HGU) yang tidak produktif, termasuk pendayagunaan kawasan telantar seluas

¹ Abulkhair, M. F., Damayanti, A., & Taklima, M. (2025). Tinjauan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2025. tentang Kebijakan Hukum Pengelolaan Tanah Terlantar di Indonesia. *Maliki Interdisciplinary Journal*, 3(1). (h. 27-28).

lebih dari 32.000 hektar yang dialokasikan khusus untuk program ketahanan pangan nasional dan redistribusi lahan bagi petani gurem.

Namun, pengelolaan tanah terlantar tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pendayagunaan lahan, tetapi juga memiliki dimensi hukum dan sosial yang kompleks. Pembiaran tanah terlantar tanpa kepastian hukum memicu tingginya angka konflik agraria di lapangan. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) masih mencatat ratusan letusan konflik setiap tahunnya akibat tumpang tindih klaim di atas lahan-lahan tidur yang ditelantarkan oleh pemegang haknya. Konflik ini tidak hanya mengganggu stabilitas sosial, tetapi juga menghambat upaya optimalisasi lahan untuk produksi pangan. Selain itu, laju konversi lahan sawah yang mencapai 100.000 hingga 150.000 hektar per tahun semakin memperparah defisit pasokan pangan nasional, menuntut adanya solusi strategis untuk mempertahankan bahkan meningkatkan kapasitas produksi pangan domestik.

Secara normatif, pengaturan mengenai tanah terlantar berakar pada ketentuan fundamental dalam UUPA. Pasal 27, 34, dan 40 UUPA masing-masing menegaskan bahwa Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB) dapat hapus apabila tanah ditelantarkan. Konstruksi normatif ini mengandung prinsip fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA, yang menegaskan bahwa setiap hak atas tanah mengandung kewajiban untuk digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberiannya. Namun, persoalan mendasar yang menjadi titik lemah dalam implementasi ketiga pasal UUPA tersebut selama puluhan tahun ialah ketiadaan mekanisme teknis-administratif yang memadai untuk menentukan kapan

suatu tanah secara resmi dikategorikan sebagai "terlantar".

Untuk mengatasi kelemahan tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, yang mencabut dan menggantikan PP Nomor 20 Tahun 2021. Peraturan ini membawa sejumlah penyempurnaan substantif, antara lain dengan memperluas cakupan objek penertiban dari sekadar tanah terlantar menjadi kawasan terlantar, mempertegas prosedur identifikasi dan penetapan oleh Menteri ATR/BPN, serta mengintegrasikan peran Badan Bank Tanah sebagai instrumen redistribusi pasca-penetapan tanah terlantar kepada petani yang membutuhkan². PP Nomor 48 Tahun 2025 juga menguraikan ambang waktu sebagai pedoman praktis, antara lain dengan mengatur bahwa hak-hak seperti HGB, hak pakai, hak pengelolaan, atau HGU yang tidak diusahakan sejak dua tahun setelah hak diterbitkan sudah dapat dianggap terlantar.

Meskipun ketentuan ambang waktu ini menjadi inovasi penting untuk memberikan kepastian hukum, di lapangan terdapat banyak kondisi *force majeure* atau ketidakmampuan ekonomi pemegang hak yang tidak dapat disamaratakan dengan kesengajaan menelantarkan. Hal ini menjadi salah satu sumber kontroversi dalam implementasi peraturan tersebut. Selain itu, tantangan implementasi lainnya

² Agripina, A., & Tanawijaya, H. (2019). Penerapan Fungsi Sosial Atas Tanah Dalam Penetapan Tanah Terlantar Oleh Badan Pertanahan Nasional (Studi Terhadap: Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No: 14/PTT-HGB/BPN RI/2014). *Jurnal Hukum Adigama*, 2(1), 174-200.

meliputi kurangnya sosialisasi, konflik kepentingan antar-pemangku kepentingan, dan ketidakpahaman masyarakat mengenai hak dan kewajiban mereka terkait tanah terlantar.

Relevansi penelitian ini terletak pada pentingnya memahami bagaimana optimalisasi pemanfaatan tanah terlantar dapat berkontribusi terhadap ketahanan pangan nasional dalam perspektif hukum agraria. Dengan pendekatan kualitatif, penelitian ini bertujuan untuk menggali faktor-faktor yang mempengaruhi pemanfaatan tanah terlantar, mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi PP Nomor 48 Tahun 2025, serta memberikan rekomendasi bagi pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan tanah terlantar. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang mendalam tentang hambatan serta peluang pemanfaatan tanah terlantar secara legal dan berkelanjutan, guna memperkuat ketahanan pangan nasional melalui pengelolaan sumber daya agraria yang komprehensif dan terintegrasi.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang menurut Peter Mahmud Marzuki didefinisikan sebagai kajian yang memberikan penjelasan sistematis mengenai aturan-aturan yang mengatur suatu bidang hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan, mengidentifikasi area permasalahan, serta memungkinkan prediksi terhadap perkembangan hukum di masa depan. Penelitian hukum normatif yang sering disebut juga sebagai penelitian yang sering dikenal sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen karena fokus utamanya terletak pada analisis peraturan tertulis dan sumber-sumber hukum lainnya.

Penelitian ini menggunakan metode yang mencakup pendekatan undang-undang (*statute approach*). Selain itu, peneliti juga menerapkan pendekatan kasus (*case approach*) dengan cara menelaah dan mengamati kasus-kasus yang berkaitan serta (*Conceptual Approach*) dan (*Human Rights Approach*) dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti.

Hasil

A. PENGATURAN HUKUM MENGENAI TANAH TERLANTAR DI INDONESIA PASCA PEMBERLAKUAN PP NO. 20 TAHUN 2021

1. Landasan Filosofis dan Konstitusional Penguasaan Tanah di Indonesia

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Norma ini menjadi landasan konstitusional penguasaan tanah di Indonesia dan menegaskan karakter negara sebagai welfare state negara bukan sekadar penjaga ketertiban, melainkan pemegang tanggung jawab publik untuk memastikan pemanfaatan sumber daya agraria memberi manfaat optimal bagi masyarakat luas³. Frasa “dikuasai oleh negara” tidak berarti negara memiliki hak milik privat atas seluruh tanah, melainkan mandat konstitusional untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi sumber daya agraria demi kepentingan rakyat. Putusan Mahkamah Konstitusi memperjelas bahwa hak menguasai negara mencakup kewenangan membuat kebijakan, regulasi, pengurusan, pengelolaan, dan

³ Bangsawan, M. I., Absori, A., Budiono, A., Wardiono, K., Sukoco, B., & Diarti, D. K. (2024). Abandoned Land Utilization for Food Security A Welfare-Based Policy Approach in Indonesia. *International Journal of Sustainable Development & Planning*, 19(3).

pengawasan terhadap pemanfaatan tanah sehingga negara berhak menentukan penggunaan tanah, subjek yang berhak memilikinya, serta melakukan tindakan korektif bila hak tidak dipergunakan sesuai tujuan pemberian⁴.

Dalam perspektif hukum agraria, kewenangan negara untuk menertibkan tanah terlantar merupakan konsekuensi logis dari pasal ini. Hak atas tanah yang diberikan kepada individu atau badan hukum tidak bersifat absolut; selalu disertai kewajiban memanfaatkan tanah sesuai sifat, tujuan, dan peruntukannya⁵. Tanah yang sengaja dibiarkan tidak diusahakan atau tidak dimanfaatkan melanggar tujuan sosial pemberian hak dan gagal memberi kontribusi bagi kemakmuran rakyat. Oleh karena itu negara memiliki dasar konstitusional untuk melakukan intervensi melalui mekanisme penertiban tanah terlantar, karena penelantaran menandakan fungsi sosial tanah tidak dijalankan.

Secara filosofis, fenomena tanah terlantar mengungkap ketegangan antara kepentingan individu pemegang hak dan kepentingan publik. Sistem hukum memberikan proteksi terhadap hak kebendaan, tetapi hak tersebut tidak boleh dilaksanakan secara merugikan masyarakat atau menghambat pembangunan. Di negara agraris seperti Indonesia, tanah sangat strategis untuk ruang hidup, produksi pangan, dan pembangunan ekonomi⁶. Penelantaran

tanah bukan sekadar pelanggaran administratif terhadap pemilik, melainkan pengabaian terhadap nilai sosial tanah yang berdampak pada kesejahteraan kolektif.

Dari sudut keadilan sosial, konsentrasi penguasaan tanah dalam jumlah besar tanpa pemanfaatan produktif menimbulkan ketimpangan agraria, konflik pertanahan, dan mengurangi akses masyarakat terhadap sumber produksi. Pemberian terhadap tanah terlantar bertentangan dengan semangat Pasal 33 ayat (3) karena sumber daya agraria tidak digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karenanya, penertiban tanah terlantar merupakan instrumen konstitusional untuk mewujudkan keadilan agraria, pemerataan penguasaan tanah, dan optimalisasi pemanfaatan tanah demi kepentingan publik serta penguatan ketahanan pangan nasional.

Namun kewenangan negara tidak boleh dijalankan sewenang-wenang. Pelaksanaan penertiban harus proporsional dan tunduk pada prinsip negara hukum (*rechtstaat*), menjamin kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak asasi. Pengaturan soal tanah terlantar dalam UUPA dan PP Nomor 20 Tahun 2021 diterapkan sebagai pembatasan formal atas kewenangan negara, menyediakan mekanisme inventarisasi, identifikasi, evaluasi, peringatan, dan penetapan tanah terlantar agar tindakan negara bersifat objektif dan akuntabel. Dengan demikian, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 adi fondasi normatif dan legitimasi konstitusional bagi negara untuk melakukan pengaturan, penataan, pengendalian, dan pendayagunaan tanah termasuk penertiban tanah terlantar

127.

⁴ *Ibid*

⁵ Cahara, D., & Tarigan, T. M. (2026). Penetapan Tanah Hak Guna Bangunan Sebagai Objek Penertiban Tanah Terlantar Perspektif Masalah Mursalah. *Maqasid: Jurnal Studi Hukum Islam*, 15(1), 175-187.

⁶ Febrialma, A. A., & Aryaputra, M. I. (2022). Tinjauan Yuridis Kebijakan Menteri Atr/Kepala Bpn Dalam Meminimalisir Praktik Mafia Tanah. *Semarang Law Review*, 3(2), 113-

dalam rangka mencapai tujuan kemakmuran rakyat.

2. Konsep Tanah Terlantar dalam Hukum Agraria Indonesia

Konsep tanah terlantar dalam hukum agraria Indonesia tidak semata ditentukan oleh kondisi fisik tanah yang tampak kosong, melainkan oleh perilaku pemegang hak yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya tidak mengusahakan, tidak menggunakan, tidak memanfaatkan, atau tidak memelihara tanah sesuai sifat, tujuan, dan peruntukan hak yang melekat padanya⁷. Pemahaman ini berakar pada filosofi UUPA yang menempatkan tanah sebagai sumber daya ber-fungsi sosial yang harus memberi manfaat bagi masyarakat dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, tanah terlantar lebih merupakan kategori yuridis yang menyoroti pelanggaran kewajiban hukum pemegang hak, bukan sekadar tanah yang belum dibangun atau belum ditanami.

Landasan normatifnya terdapat dalam Pasal 6 UUPA (semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial) dan Pasal 15 UUPA (kewajiban memelihara tanah, meningkatkan kesuburan, dan mencegah kerusakan). Kedua pasal ini menegaskan bahwa hak atas tanah selalu disertai kewajiban produktif dan bertanggung jawab. Penelantaran tanah dipandang sebagai penyimpangan dari asas fungsi sosial karena tanah yang seharusnya memberi manfaat ekonomi, sosial, dan lingkungan justru dibiarkan tidak berkontribusi. Para ahli seperti Boedi

Harsono dan Maria S.W. Sumardjono menekankan bahwa hak atas tanah tidak bersifat mutlak; ia dibatasi oleh kepentingan masyarakat sehingga negara berwenang melakukan pengendalian dan penertiban bila terjadi pengabaian kewajiban pemanfaatan.

Penting dibedakan antara tanah kosong dan tanah terlantar. Tanah kosong adalah kategori faktual: tanah yang secara fisik belum digunakan atau belum dibangun pada suatu waktu. Tanah terlantar adalah kategori hukum: tanah yang telah diberikan hak (atau memiliki dasar penguasaan) namun tidak dimanfaatkan sesuai tujuan haknya tanpa alasan yang sah. Tidak semua tanah kosong merupakan tanah terlantar; tanah yang masih dalam tahap perencanaan, proses perizinan, menunggu musim tanam, atau mengalami *force majeure* dapat saja kosong secara fisik tetapi tidak melanggar fungsi sosial.

Unsur kunci penetapan tanah terlantar adalah adanya kesengajaan atau kelalaian pemegang hak untuk menjalankan kewajiban pemanfaatan dalam jangka waktu tertentu. Oleh karena itu, penilaian harus komprehensif: mempertimbangkan tujuan pemberian hak, jangka waktu penguasaan, tindakan nyata pemegang hak, serta alasan objektif ketidakgunaan. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip negara hukum yang menyeimbangkan kewenangan negara mengendalikan pemanfaatan tanah dan perlindungan kepastian hukum bagi pemegang hak. Dengan begitu, asas fungsi sosial menjadi dasar legitimasi penertiban, tetapi penerapannya harus proporsional, objektif, dan berlandaskan evaluasi substantif agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum atau penafsiran terlalu luas yang merugikan pemegang hak beritikad baik.

3. Perkembangan Pengaturan Tanah Terlantar Sebelum PP Nomor 20 Tahun 2021

⁷ Hutabalian, M. (2022). Tinjauan hukum perdata terhadap kebijakan konsinyasi berdasarkan undang-undang ri nomor 2 tahun 2012 tentang kewenangan negara terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 8(2), 548-558.

PP Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar merupakan instrumen awal pemerintah untuk mengoperasionalkan asas fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA) dan kewajiban memelihara tanah (Pasal 15 UUPA)⁸. Sebelum PP ini, UUPA hanya mengatur hapusnya hak karena penelantaran (Pasal 27, 34, 40) tanpa mekanisme administratif yang jelas. PP 36/1998 memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengidentifikasi, menertibkan, dan mendayagunakan kembali tanah yang telah diberikan hak atau memiliki dasar penguasaan tertentu namun tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai sifat dan tujuan haknya. Setelah ditertibkan, tanah tersebut dikuasai negara untuk kepentingan pembangunan.

Namun PP ini memiliki kelemahan mendasar. Pertama, definisi “tanah terlantar” dirumuskan sangat umum tanpa parameter terukur: tidak ada batasan waktu penelantaran, indikator pemanfaatan yang memadai, maupun kriteria objektif yang dapat diverifikasi. Akibatnya, penetapan status tanah terlantar sangat bergantung pada penilaian administratif pemerintah, membuka ruang multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak yang belum dapat memanfaatkan tanah karena alasan sah (permodalan, perizinan, sengketa, perubahan tata ruang, force majeure). Kedua, mekanisme penertiban diatur secara sederhana dan tidak rinci: tidak ada tahapan baku inventarisasi, identifikasi, verifikasi lapangan, pemberian peringatan, hingga penetapan. Praktik penertiban pun bervariasi antarwilayah,

mengurangi objektivitas dan perlindungan hukum bagi pemegang hak⁹. Secara keseluruhan, PP 36/1998 lebih berfungsi sebagai kerangka normatif umum daripada pedoman operasional yang efektif.

PP Nomor 11 Tahun 2010 lahir untuk menjawab kekurangan tersebut. Regulasi ini memperjelas objek penertiban (tanah ber-HM, HGU, HGB, Hak Pakai, dan dasar penguasaan lain) dan memperkenalkan mekanisme lebih sistematis: inventarisasi, identifikasi/penelitian, pemberian peringatan, lalu penetapan tanah terlantar dan hapusnya hak bila pemegang hak tetap tidak memanfaatkan tanah. Tahapan ini mencerminkan prinsip kehati-hatian dan berupaya menyeimbangkan kewenangan negara dengan perlindungan hak pemegang tanah.

Meski lebih maju, PP 11/2010 masih belum optimal. Kriteria “tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan” tetap luas tanpa indikator konkret, sehingga penilaian masih administratif dan berpotensi tidak konsisten. Regulasi ini juga cenderung berfokus pada pencabutan hak dan penertiban administratif, sementara aspek pendayagunaan pasca-penetapan diatur secara umum, belum menonjolkan tujuan reforma agraria, redistribusi, atau ketahanan pangan. Keterbatasan data pertanahan dan kapasitas kelembagaan turut menghambat efektivitas pelaksanaannya. Kelemahan-kelemahan inilah yang kemudian mendorong penyempurnaan melalui PP Nomor 20 Tahun 2021.

⁸ Putri, T. A. C., & Wardhana, M. (2026). Menakar Kepastian Hukum Kriteria “Tidak Diusahakan” dalam Regulasi Tanah Terlantar. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, 5(2), 251-266.

⁹ 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.

4. Pengaturan Tanah Terlantar dalam PP Nomor 20 Tahun 2021

PP Nomor 20 Tahun 2021 lahir sebagai peraturan pelaksana reformasi regulasi pertanahan dalam kerangka Omnibus Law Cipta Kerja (UU 11/2020, kemudian UU 6/2023). Pemerintah menilai bahwa pemanfaatan tanah yang tidak optimal, termasuk tanah terlantar, menghambat investasi, reforma agraria, dan efisiensi sumber daya agraria. Karena itu, dibutuhkan instrumen yang lebih efektif untuk memastikan tanah yang telah diberikan hak atau izin pengelolaan benar-benar digunakan sesuai tujuan.

Secara konseptual, Cipta Kerja bertujuan menyederhanakan regulasi tumpang tindih, mempercepat perizinan, dan mendorong daya saing investasi. Di sektor pertanahan, masalah seperti spekulasi tanah, ketimpangan penguasaan, dan lambatnya pemanfaatan tanah dianggap mengurangi kontribusi agraria terhadap kesejahteraan. PP 20/2021 hadir untuk memperkuat pengendalian tanah yang tidak dimanfaatkan, sekaligus meningkatkan efisiensi pengelolaan sumber daya agraria demi pembangunan nasional.

Dibanding PP 11/2010, PP 20/2021 menggeser paradigma dari “penertiban semata” menjadi “penertiban kawasan dan tanah terlantar” serta pendayagunaan yang lebih produktif. Objek pengendalian diperluas: tidak hanya bidang tanah individual (tanah hak, Hak Pengelolaan, dasar penguasaan), tetapi juga kawasan yang memiliki nilai strategis. Penambahan kategori “kawasan terlantar” memungkinkan optimalisasi pemanfaatan secara komprehensif, namun juga memunculkan kritik soal potensi ketidakpastian hukum jika definisi dan kriteria tidak disertai parameter objektif dan mekanisme pengawasan yang transparan.

Latar belakang pembentukan PP 20/2021 juga kuat diwarnai kebutuhan reforma agraria. Reforma agraria, sebagai tujuan UUPA dan TAP MPR IX/2001, menuntut pemerataan penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk keadilan sosial. Realitas ketimpangan penguasaan tanah dan banyaknya tanah yang ditelantarkan menunjukkan kontradiksi antara tujuan pemberian hak dan pemanfaatannya. Dalam logika ini, tanah terlantar menjadi cadangan sumber tanah untuk redistribusi dan peningkatan akses masyarakat.

PP 20/2021 memperkuat kewenangan negara mengambil kembali tanah yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, atau tidak dipelihara, serta mengatur pemanfaatan tanah yang telah kembali dikuasai negara. Namun, kritik utama tetap relevan: apakah pendayagunaan pasca-penertiban benar-benar diarahkan untuk reforma agraria dan ketahanan pangan, atau lebih didominasi agenda investasi dan proyek strategis. Oleh karena itu, efektivitas PP 20/2021 harus diukur tidak hanya dari jumlah tanah yang ditertibkan, tetapi dari sejauh mana tanah tersebut didayagunakan untuk kepentingan publik, pemerataan, dan produktivitas pangan.

B. PERAN DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM OPTIMALISASI PEMANFAATAN TANAH TERLANTAR UNTUK KETAHANAN PANGAN NASIONAL

1. Kewenangan Pemerintah dalam Pengelolaan dan Penertiban Tanah Terlantar

Konsep penguasaan negara atas tanah berakar pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945: bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Norma ini menempatkan tanah bukan sekadar komoditas atau objek hak individual, melainkan sumber daya berdimensi sosial

yang harus dikelola secara adil dan produktif¹⁰. Secara filosofis, ini mencerminkan cita negara kesejahteraan (welfare state): negara wajib memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Karena itu, kewenangan negara di bidang pertanahan harus selalu berorientasi pada kemanfaatan publik, bukan dominasi atas hak individu.

Dalam hukum agraria nasional, “dikuasai negara” tidak berarti negara memiliki hak milik atas seluruh tanah, melainkan memegang Hak Menguasai Negara (HMN) bersifat publik. Pasal 2 UUPA merumuskan HMN sebagai kewenangan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan tanah; menetapkan hubungan hukum orang-tanah; dan mengatur perbuatan hukum terkait tanah. Dengan HMN, negara berperan sebagai regulator dan pengelola yang menjamin pemanfaatan tanah sesuai tujuan pemberian hak, sekaligus menegakkan asas fungsi sosial (Pasal 6 UUPA) yang membatasi hak atas tanah agar tidak absolut dan tetap memberi manfaat bagi masyarakat.

Implementasi HMN relevan sebagai dasar penertiban tanah terlantar: tanah hak, Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, atau tidak dipelihara dapat dikembalikan ke negara. Penertiban ini bukan perampasan hak, melainkan konsekuensi hukum atas kegagalan pemegang hak memenuhi kewajiban sosialnya. Namun,

pelaksanaannya harus tunduk pada prinsip negara hukum, *due process of law*, dan proporsionalitas agar tidak menjadi sewenang-wenang dan merusak kepastian hukum.

Pasca reformasi regulasi (UU Cipta Kerja dan turunannya, termasuk PP 20/2021 serta PP terkait penertiban kawasan dan tanah terlantar), kewenangan penertiban cenderung dirensentralisasi ke Pemerintah Pusat (ATR/BPN), sementara Pemerintah Daerah lebih berperan pada inventarisasi awal dan rekomendasi tata ruang. Hal ini menimbulkan tumpang tindih dan potensi deadlock administratif, terutama ketika pelanggaran tata ruang lokal tidak dapat dieksekusi daerah karena otoritas pencabutan hak ada di pusat.

Mekanisme penertiban meliputi identifikasi, inventarisasi data fisik-yuridis, evaluasi berkala, dan penetapan oleh Menteri. PP terkait menetapkan indikator dan batas waktu (mis. 2 tahun sejak pemberian hak) sebagai parameter objektif. Namun, tantangan tetap ada pada subjektivitas penilaian “tidak dimanfaatkan”, perlindungan bagi pemegang hak yang menghadapi hambatan sah, dan orientasi pendayagunaan pasca-penetapan. Agar HMN tidak bergeser ke logika kapitalistik (mis. via Bank Tanah), hasil penertiban harus diarahkan pada reforma agraria, ketahanan pangan, dan kepentingan umum, dengan jaminan prosedur yang transparan, akuntabel, dan menghormati hak defensif pemegang hak.

2. Peran Pemerintah dalam Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Terlantar untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional

Konsep ketahanan pangan dalam hukum dan kebijakan nasional menuntut pergeseran dari sekadar ketersediaan pasokan pasar menuju kedaulatan pangan berbasis keadilan distributif. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UU 18/2012 tentang

¹⁰ Ristine Salomie Tooy; Fransiscus Xaverius Tangkudung; Noldy Mohede (2022). Implikasi Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. Jurnal Perspektif, 24(04), Mei 2022, h. 30.

Pangan memandatkan negara menjamin ketersediaan pangan secara mandiri dan berkelanjutan. Dalam perspektif ini, penelantaran jutaan hektar tanah subur merupakan pengingkaran terhadap mandat konstitusional dan asas fungsi sosial tanah (Pasal 6 UUPA). Hak Menguasai Negara (HMN) harus berfungsi sebagai instrumen pemaksa untuk mengonversi tanah mati menjadi lahan produktif guna menjamin hak atas pangan rakyat.

Namun, implementasi regulasi turunan (termasuk PP tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar) menunjukkan kontradiksi orientasi. Tanah bekas terlantar yang telah ditertibkan kerap kali dikonsolidasikan melalui Badan Bank Tanah sebagai aset komoditas, bukan dialokasikan utuh untuk lahan pertanian rakyat. Pergeseran dari agrarian justice ke capital accumulation ini mengubah negara dari pelindung petani menjadi fasilitator ekspansi korporasi agribisnis, sehingga mengaburkan esensi fungsi sosial tanah.

Dampak empirisnya adalah minimnya alokasi riil tanah bekas terlantar untuk ketahanan pangan. Tidak adanya kuota atau jaminan persentase yuridis yang mewajibkan tanah tersebut menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) membuat peruntukannya cair dan spekulatif, sering kali kalah dengan konversi lahan non-pertanian bernilai ekonomi tinggi. Dimensi kesejahteraan juga terabaikan: redistribusi tanah (asset reform) sering kali hanya formalitas hukum tanpa disertai access reform yang memadai, seperti akses permodalan adil, infrastruktur, dan proteksi pasar. Petani penerima manfaat justru rentan terjatuh utang karena skema finansial konvensional, sehingga kemiskinan struktural tidak teratasi.

Kelemahan mendasar lainnya adalah buruknya koordinasi antarinstansi. Ego sektoral antara Kementerian ATR/BPN

(otoritas yuridis), Kementerian Pertanian (teknis pangan), dan Pemerintah Daerah (tata ruang) memicu administrative deadlock¹¹. Ketiadaan sistem data spasial terintegrasi (one data policy) menghambat identifikasi dan eksekusi lahan tidur untuk program pangan. Akibatnya, meskipun secara normatif reforma agraria dan ketahanan pangan saling terkait, implementasinya tersendat oleh bias kebijakan, lemahnya perlindungan akses petani, dan fragmentasi kelembagaan yang mengorbankan kemanfaatan publik luas.

3. Hambatan dan Strategi Penguatan Kewenangan Pemerintah dalam Pemanfaatan Tanah Terlantar untuk Ketahanan Pangan Nasional

Hambatan yuridis pendayagunaan tanah terlantar berakar pada konflik norma antara perlindungan hak milik swasta dan asas fungsi sosial tanah (Pasal 6 UUPA). Pemegang HGU/HGB besar berlingkup di balik kepastian hak keperdataan, sementara negara memegang mandat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk menguasai dan mengarahkan pemanfaatan tanah demi kemakmuran rakyat, termasuk ketahanan pangan. Hukum positif belum menetapkan batasan tegas kapan hak privat harus “mengalah” demi kepentingan pangan yang mendesak, sehingga tanah produktif yang ditelantarkan untuk spekulasi tetap terkunci.

Disharmonisasi regulasi memperparah situasi. Frasa “tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan” dalam PP 20/2021 (dan aturan turunannya)

¹¹ Sa’adah, C., Sechan, D. E. L., Aziziyah, M., & Syarofuddin, M. (2023). Hukum tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia. *Ma’mal: Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum*, 4(4), 331-354.

tidak dilengkapi indikator kuantitatif atau standar minimal pengusahaan yang objektif. Akibatnya, muncul multiinterpretasi: korporasi dapat mengklaim lahan masih “diusahakan” meski hanya sebagian kecil yang ditanami. Ketidadaan tolok ukur persentase luasan minimum dan jangka waktu absolut pengabaian lahan melahirkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Disharmonisasi horizontal juga terjadi karena aturan pertanahan tidak sinkron dengan UU Penataan Ruang dan UU LP2B; penetapan tanah terlantar oleh ATR/BPN sering tidak terintegrasi dengan peta tata ruang dan prioritas Dinas Pertanian, sehingga konversi untuk pangan berjalan lambat.

Hadirnya Badan Bank Tanah menambah disharmonisasi kewenangan. Tanah eks-terlantar yang seharusnya langsung menjadi objek landreform kini dikelola sebagai aset, dengan orientasi yang cenderung ramah investasi komersial ketimbang redistribusi pertanian pangan rakyat.

Lemahnya penegakan hukum pertanahan bersifat administratif-prosedural. Proses inventarisasi, identifikasi, hingga tiga kali peringatan memakan waktu bertahun-tahun, tanpa sanksi substantif yang memberi efek jera atau mekanisme pemanfaatan sementara oleh pemda/kelompok tani. Di pengadilan, SK penetapan tanah terlantar sering dibatalkan karena cacat formil kecil, sementara fakta substantif penelantaran bertahun-tahun diabaikan. Disparitas putusan ini melumpuhkan daya eksekusi pemerintah dan membiarkan jutaan hektar lahan produktif (dari 7,2 juta ha terindikasi, 4,8 juta ha berpotensi pangan) tetap tersandera dalam ketidakpastian sengketa.

Kesimpulan

Pengaturan tanah terlantar dalam hukum agraria Indonesia memiliki dasar filosofis dan konstitusional yang kuat, yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, konsep Hak Menguasai Negara, dan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam UUPA. Dalam perkembangannya, pengaturan tersebut menjadi lebih operasional melalui PP Nomor 20 Tahun 2021 dan disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, yang memperjelas objek, kriteria, serta mekanisme penertiban dengan cakupan lebih luas. Kebijakan ini memperkuat kewenangan pemerintah dalam mengelola dan mendayagunakan tanah terlantar sesuai asas fungsi sosial, sehingga pemanfaatan melalui reforma agraria dan redistribusi lahan berpotensi meningkatkan ketersediaan lahan pertanian dan mendukung ketahanan pangan nasional. Namun, pengaturan itu masih perlu diperkuat agar tidak berhenti pada aspek administratif semata, melainkan benar-benar terintegrasi dengan reforma agraria dan kebijakan ketahanan pangan. Implementasinya masih menghadapi kendala seperti disharmonisasi regulasi, keterbatasan data pertanahan, koordinasi antarinstitusi yang belum optimal, dan birokrasi kompleks. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kebijakan dan tata kelola agar tanah terlantar dapat dimanfaatkan secara optimal, berkeadilan, dan berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sekaligus mendukung penyediaan lahan produktif bagi peningkatan pangan nasional secara efektif.

Saran

Pemerintah perlu memperkuat sinergi dan sinkronisasi antara PP Nomor 20 Tahun 2021 (sebagaimana disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2025), kebijakan reforma agraria, dan program ketahanan pangan nasional agar penertiban dan pemanfaatan tanah terlantar benar-

benar memberikan manfaat bagi kepentingan publik. Kementerian ATR/BPN bersama pemerintah daerah diharapkan memperkuat pendataan, inventarisasi, pengawasan, serta pemutakhiran basis data tanah terlantar secara akurat dan terintegrasi, sehingga proses identifikasi, penetapan, dan pendaayagunaannya faktual pemegang hak agar kebijakan tidak menimbulkan ketidakadilan atau pelanggaran hak. Peneliti selanjutnya disarankan melakukan penelitian empiris untuk mengkaji efektivitas implementasi PP Nomor 20 Tahun 2021 dan PP Nomor 48 Tahun 2025, khususnya terkait redistribusi tanah terlantar, tata kelola pasca-penetapan, serta kontribusinya terhadap peningkatan ketahanan pangan nasional secara berkelanjutan.

Referensi

- Abulkhair, M. F., Damayanti, A., & Taklima, M. (2025). Tinjauan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2025. tentang Kebijakan Hukum Pengelolaan Tanah Terlantar di Indonesia. *Maliki Interdisciplinary Journal*, 3(1). (h. 27-28).
- Agripina, A., & Tanawijaya, H. (2019). Penerapan Fungsi Sosial Atas Tanah Dalam Penetapan Tanah Terlantar Oleh Badan Pertanahan Nasional (Studi Terhadap: Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No: 14/PTT-HGB/BPN RI/2014). *Jurnal Hukum Adigama*, 2(1), 174-200.
- Bangsawan, M. I., Absori, A., Budiono, A., Wardiono, K., Sukoco, B., & Diarti, D. K. (2024). Abandoned Land Utilization for Food Security A Welfare-Based Policy Approach in Indonesia. *International Journal of Sustainable Development & Planning*, 19(3).
- menjadi lebih efektif, meminimalkan konflik, dan memanfaatkan pemahaman lokal pemerintah daerah dalam pengawasan, sosialisasi, dan pemetaan potensi lahan. Dalam pelaksanaan penertiban, pemerintah harus tetap mengedepankan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan mempertimbangkan kondisi
- Cahara, D., & Tarigan, T. M. (2026). Penetapan Tanah Hak Guna Bangunan Sebagai Objek Penertiban Tanah Terlantar Perspektif Masalah Mursalah. *Maqasid: Jurnal Studi Hukum Islam*, 15(1), 175-187.
- Febrialma, A. A., & Aryaputra, M. I. (2022). Tinjauan Yuridis Kebijakan Menteri Atr/Kepala Bpn Dalam Meminimalisir Praktik Mafia Tanah. *Semarang Law Review*, 3(2), 113-127.
- Hutabalian, M. (2022). Tinjauan hukum perdata terhadap kebijakan konsinyasi berdasarkan undang-undang ri nomor 2 tahun 2012 tentang kewenangan negara terhadap pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 8(2), 548-558.
- Putri, T. A. C., & Wardhana, M. (2026). Menakar Kepastian Hukum Kriteria” Tidak Diusahakan” dalam Regulasi Tanah Terlantar. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, 5(2), 251-266.
- 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.
- Robbani, A., Subekti, R., & Jaelani, A. K. (2020). Disfungsi Asas Kecermatan

dalam Kebijakan Penetapan Tanah Terlantar di Indonesia. *Jurnal Discretie*, 5(2), 381-391.

Ristine Salomie Tooy; Fransiscus Xaverius Tangkudung; Noldy Mohede (2022). Implikasi Hukum Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. *Jurnal Perspektif*, 24(04), Mei 2022, h. 30.

Sa'adah, C., Sechan, D. E. L., Aziziyah, M., & Syarofuddin, M. (2023). Hukum tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia. *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum*, 4(4), 331-354.

Sumarja, F. X. (2019). Pemberdayaan

masyarakat pasca legalisasi aset melalui optimalisasi pemanfaatan tanah. h. 18-19.

Thenny, B. B., Rumimpunu, D., & Mandey, M. (2024). Kajian Yuridis Pemanfaatan Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2025.Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar. *Jurnal Administratum*, 11(1), 16-27.

Wahidy, M. D., Isnaini, A. M., & Haerani, R. (2022). Kewenangan Pemerintah Dalam Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2025.Tentang Penertiban Kawasan Dan Tanah Terlantar. *Unizar Recht Journal (URJ)*, 1(2).