



Tinjauan Yuridis Terhadap Penetapan Tanah Terlantar Atas Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan di Kota Palopo

Anthon S Pabesak^{1*}, Yosep Pasolang²

¹ Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Veteran, Kota Palopo, Sulawesi Selatan

² Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Veteran, Kota Palopo, Sulawesi Selatan.

*Corresponding Author: anthonpabesak54@gmail.com

Abstrak: Tanah merupakan sumber daya agraria yang memiliki fungsi ekonomi dan sosial sehingga pemanfaatannya harus sesuai dengan tujuan pemberian hak atas tanah. Namun, dalam praktiknya masih ditemukan tanah Hak Guna Usaha (HGU) yang tidak dimanfaatkan secara optimal dan berpotensi menjadi tanah terlantar. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses penetapan tanah terlantar atas HGU di Kota Palopo serta mengkaji kedudukan hukum masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan tanah yang terindikasi terlantar. Penelitian menggunakan metode hukum empiris dengan pendekatan yuridis empiris. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dokumentasi, dan studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penetapan tanah terlantar dilaksanakan melalui tahapan inventarisasi, identifikasi dan penelitian, pemberian peringatan kepada pemegang hak, serta penetapan sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi kendala berupa kurang optimalnya pengawasan dan pemanfaatan lahan oleh pemegang HGU. Penelitian juga menunjukkan bahwa masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan tanah yang terindikasi terlantar belum memiliki dasar hukum yang kuat selama hak atas tanah tersebut belum dicabut atau ditetapkan secara resmi sebagai tanah terlantar. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan pengawasan dan percepatan penertiban tanah terlantar guna mewujudkan kepastian hukum, keadilan sosial, dan optimalisasi pemanfaatan tanah bagi kepentingan masyarakat.

Kata Kunci: Tanah Terlantar, Hak Guna Usaha, Penertiban Tanah, Kepastian Hukum, Kota Palopo.

Abstract: Land is an agrarian resource with both economic and social functions, requiring its utilization to be consistent with the purpose for which land rights are granted. However, in practice, there are still areas under Cultivation Rights that are not optimally utilized and may be classified as abandoned land. This study aims to analyze the process of determining abandoned land under Cultivation Rights in Palopo City and to examine the legal status of communities occupying and utilizing land indicated as abandoned. The research employed an empirical legal method with a juridical-empirical approach. Data were collected through interviews, observations, documentation, and literature studies and were analyzed qualitatively. The results indicate that the determination of abandoned land is carried out through stages of inventory, identification and assessment, issuance of warnings to rights holders, and formal designation in accordance with Government Regulation Number 20 of 2021. Nevertheless, its implementation still faces challenges, particularly the lack of effective supervision and land utilization by rights holders. The study also reveals that communities occupying and utilizing land indicated as abandoned do not possess strong legal standing as

long as the land rights remain attached to the Cultivation Rights holder and have not been officially revoked or designated as abandoned land. Therefore, stronger supervision and accelerated land control measures are necessary to ensure legal certainty, social justice, and the optimal utilization of land for public welfare.

Keywords: *Abandoned Land, Cultivation Rights, Land Regulation, Legal Certainty, Palopo City.*

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya agraria yang memiliki peranan penting dalam kehidupan manusia karena berfungsi sebagai sarana produksi, tempat tinggal, investasi, dan pembangunan. Dalam perspektif hukum nasional, tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga mengandung fungsi sosial yang harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip tersebut ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Implementasi ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi landasan utama hukum agraria nasional (Harsono, 2018).

UUPA memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah guna mewujudkan keadilan sosial dan kepastian hukum di bidang pertanahan. Salah satu hak atas tanah yang diberikan oleh negara adalah Hak Guna Usaha (HGU), yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, atau perikanan dalam jangka waktu tertentu (Santoso, 2017). Pemberian HGU bertujuan untuk mendorong produktivitas ekonomi melalui pemanfaatan tanah secara optimal sehingga mampu memberikan manfaat bagi pemegang hak maupun masyarakat luas.

Namun demikian, dalam praktiknya masih ditemukan tanah yang telah diberikan HGU tetapi tidak dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan hak atas tanah berpotensi menjadi tanah terlantar. Keberadaan tanah terlantar menjadi persoalan serius karena dapat menghambat pembangunan, menimbulkan konflik agraria, mengurangi produktivitas lahan, serta bertentangan dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA (Harsono, 2018).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, tanah terlantar adalah tanah hak, tanah hak pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara. Regulasi ini diterbitkan sebagai bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan optimalisasi pemanfaatan tanah serta mendukung pelaksanaan reforma agraria secara berkelanjutan (Fatimah, 2023). Penertiban tanah terlantar menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa tanah yang telah diberikan hak tetap digunakan sesuai tujuan pemberiannya dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Penertiban tanah terlantar juga merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam menciptakan pemerataan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Tanah yang tidak dimanfaatkan secara optimal dapat mengakibatkan ketimpangan penguasaan tanah dan menghambat akses masyarakat terhadap sumber daya produktif. Oleh karena itu, pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) diberikan kewenangan untuk melakukan inventarisasi, identifikasi, penelitian, pemberian peringatan, hingga penetapan tanah terlantar terhadap tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai

ketentuan peraturan perundang-undangan (Ramadhan, Muntaqo, & R.S., 2022).

Fenomena tanah terlantar tidak hanya terjadi di daerah perkebunan besar, tetapi juga ditemukan di berbagai daerah yang mengalami perkembangan ekonomi dan urbanisasi, termasuk Kota Palopo, Provinsi Sulawesi Selatan. Sebagai salah satu pusat pertumbuhan ekonomi di kawasan Luwu Raya, Kota Palopo memiliki kebutuhan lahan yang terus meningkat untuk mendukung pembangunan infrastruktur, kawasan permukiman, perdagangan, dan investasi. Di sisi lain, masih terdapat bidang-bidang tanah yang telah diberikan hak atas tanah namun belum dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan peruntukannya. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakseimbangan antara kebutuhan lahan masyarakat dengan ketersediaan tanah yang produktif.

Keberadaan tanah yang terindikasi terlantar sering kali memunculkan persoalan hukum terkait penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat sekitar. Dalam beberapa kasus, masyarakat memanfaatkan tanah yang tidak diusahakan oleh pemegang hak untuk kegiatan pertanian atau penggunaan lainnya tanpa memperoleh izin dari pemegang hak yang sah. Situasi tersebut menimbulkan permasalahan mengenai kepastian hukum, perlindungan hak atas tanah, dan efektivitas pelaksanaan kebijakan penertiban tanah terlantar (Lego, 2020).

Dari perspektif hukum agraria, setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial sehingga pemegang hak berkewajiban untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai tujuan pemberian haknya. Ketika tanah tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, negara memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan administratif berupa penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar guna menjamin terwujudnya keadilan sosial dan kemanfaatan umum (Sa'adah, Adjie, & Saleh, 2023). Oleh karena itu, efektivitas pelaksanaan kebijakan penertiban tanah terlantar menjadi salah satu indikator penting dalam mewujudkan tata kelola pertanahan yang baik.

Penelitian mengenai tanah terlantar telah banyak dilakukan, namun sebagian besar berfokus pada aspek normatif terkait kewenangan pemerintah dalam menetapkan tanah terlantar dan akibat hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Penelitian ini memiliki kebaruan (novelty) karena mengkaji implementasi penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Usaha di Kota Palopo serta menganalisis kedudukan hukum masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan tanah yang terindikasi terlantar. Kajian ini penting mengingat meningkatnya kebutuhan lahan untuk pembangunan dan perlunya kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya agraria di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini difokuskan pada dua rumusan masalah, yaitu: (1) Bagaimanakah proses penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Usaha di Kota Palopo? dan (2) Bagaimanakah kedudukan hukum masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan tanah yang terindikasi terlantar tersebut? Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis proses penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Usaha di Kota Palopo serta mengkaji kedudukan hukum masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan tanah yang terindikasi terlantar berdasarkan ketentuan hukum agraria yang berlaku di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris dengan pendekatan yuridis empiris untuk mengkaji pelaksanaan penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Usaha (HGU) di Kota Palopo. Penelitian dilaksanakan di Kota Palopo dengan fokus pada objek tanah yang terindikasi terlantar serta instansi terkait, khususnya Kantor Pertanahan Kota Palopo.

Data yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan pihak Kantor Pertanahan, pemerintah daerah, dan masyarakat yang terkait dengan objek penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, dan dokumen pendukung

lainnya.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif untuk menjelaskan proses penetapan tanah terlantar atas HGU serta kedudukan hukum masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penetapan Tanah Terlantar atas Hak Guna Usaha di Kota Palopo

Penetapan tanah terlantar merupakan instrumen hukum yang digunakan negara untuk menjamin terlaksananya fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Menurut Boedi Harsono (2018), hak atas tanah tidak hanya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai dan memanfaatkan tanah, tetapi juga mengandung kewajiban untuk memelihara, mengusahakan, dan menggunakan tanah sesuai dengan tujuan pemberian hak. Oleh karena itu, tanah yang tidak dimanfaatkan dalam jangka waktu tertentu dapat dikenakan tindakan penertiban oleh negara.

Berdasarkan hasil penelitian, proses penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Usaha (HGU) di Kota Palopo telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Tahapan yang dilakukan meliputi inventarisasi tanah yang terindikasi terlantar, identifikasi dan penelitian lapangan, pemberian peringatan kepada pemegang hak, hingga usulan penetapan tanah terlantar oleh Kantor Pertanahan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Urip Santoso (2017), Hak Guna Usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara guna kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, atau perikanan dalam jangka waktu tertentu. Hak tersebut diberikan dengan syarat tanah harus diusahakan secara aktif sesuai dengan tujuan pemberian hak. Apabila pemegang HGU tidak melaksanakan kewajiban tersebut, maka secara hukum telah terjadi pelanggaran terhadap substansi hak yang diberikan negara.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat bidang tanah HGU di Kota Palopo yang belum dimanfaatkan secara optimal. Kondisi tersebut ditandai dengan tidak adanya aktivitas usaha yang produktif, rendahnya tingkat pengelolaan lahan, serta munculnya penguasaan sebagian tanah oleh masyarakat sekitar. Keadaan ini menunjukkan bahwa pemegang HGU belum sepenuhnya melaksanakan kewajiban hukum yang melekat pada hak tersebut sehingga fungsi sosial tanah belum terwujud secara efektif.

Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Maria S.W. Sumardjono (2014) yang menyatakan bahwa fungsi sosial hak atas tanah merupakan pembatas terhadap penggunaan hak individual. Setiap pemegang hak atas tanah wajib memastikan bahwa tanah yang dikuasainya memberikan manfaat bagi dirinya sekaligus mendukung kepentingan masyarakat dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, tanah yang ditelantarkan bertentangan dengan prinsip keadilan sosial dan efisiensi pemanfaatan sumber daya agraria.

Dari perspektif teori kepastian hukum, penetapan tanah terlantar merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan negara untuk menjamin bahwa penguasaan tanah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, berdasarkan teori kemanfaatan hukum, penertiban tanah terlantar bertujuan mengoptimalkan penggunaan tanah bagi kegiatan produktif yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, kebijakan penetapan tanah terlantar atas HGU di Kota Palopo tidak hanya berfungsi sebagai sanksi administratif bagi pemegang hak yang lalai, tetapi juga sebagai upaya mewujudkan pemerataan penguasaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan tujuan reforma agraria dan prinsip keadilan sosial sebagaimana terkandung dalam UUPA.

Kedudukan Hukum Masyarakat yang Menguasai Tanah Terindikasi Terlantar

Berdasarkan hasil penelitian, sebagian masyarakat di Kota Palopo memanfaatkan lahan yang tidak diusahakan oleh pemegang Hak Guna Usaha (HGU) untuk kegiatan pertanian, perkebunan, dan usaha produktif lainnya. Penguasaan tersebut dilakukan karena tanah dianggap tidak lagi dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian hak dan telah berada dalam kondisi tidak produktif dalam jangka waktu yang relatif lama. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara penguasaan tanah secara yuridis dengan penguasaan tanah secara faktual di lapangan.

Secara hukum, penguasaan fisik oleh masyarakat tidak secara otomatis menghapus atau mengalihkan hak yang dimiliki oleh pemegang HGU. Menurut Boedi Harsono (2018), hak atas tanah tetap melekat pada pemegang hak sepanjang belum terdapat tindakan hukum yang mengakibatkan hapusnya hak tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, selama belum diterbitkan keputusan penetapan tanah terlantar atau keputusan penghapusan hak oleh pejabat yang berwenang, status hukum tanah tetap berada pada pemegang HGU meskipun tanah tersebut tidak dimanfaatkan secara optimal.

Pandangan tersebut sejalan dengan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa hukum harus memberikan kejelasan mengenai status, hak, dan kewajiban setiap subjek hukum agar tercipta ketertiban dalam masyarakat. Dalam konteks tanah terlantar, kepastian hukum diperlukan untuk menentukan secara jelas pihak yang berhak atas tanah sehingga dapat menghindari konflik agraria antara masyarakat dengan pemegang HGU.

Namun demikian, dari perspektif fungsi sosial hak atas tanah, penguasaan tanah yang tidak diusahakan dalam waktu lama bertentangan dengan tujuan pemberian hak. Menurut A.P. Parlindungan (2008), negara memiliki kewenangan untuk mengawasi penggunaan tanah dan mengambil tindakan administratif terhadap tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak. Kewenangan tersebut merupakan implementasi dari hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA yang bertujuan menjamin pemanfaatan tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan masyarakat yang memanfaatkan tanah terindikasi terlantar pada dasarnya belum memberikan dasar hukum kepemilikan atas tanah tersebut. Akan tetapi, penguasaan yang berlangsung secara nyata dan produktif dapat menjadi salah satu pertimbangan pemerintah dalam penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah setelah dilakukan penetapan tanah terlantar sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks reforma agraria, masyarakat yang telah mengusahakan tanah secara produktif berpotensi menjadi subjek penerima manfaat redistribusi tanah apabila memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh negara.

Lebih lanjut, efektivitas penertiban tanah terlantar tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi, tetapi juga dipengaruhi oleh pelaksanaan penegakan hukum. Menurut Soerjono Soekanto (2019), efektivitas hukum dipengaruhi oleh lima faktor utama, yaitu substansi hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat, serta budaya hukum. Oleh karena itu, keberhasilan penertiban tanah terlantar memerlukan sinergi antara pemerintah sebagai regulator, pemegang HGU sebagai pemegang hak, dan masyarakat sebagai pengguna tanah agar tujuan hukum berupa kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dapat tercapai secara seimbang.

Dengan demikian, kedudukan hukum masyarakat yang menguasai tanah terindikasi terlantar pada dasarnya masih sebatas penguasaan faktual dan belum menimbulkan hak atas tanah secara yuridis. Namun, apabila tanah tersebut kemudian ditetapkan sebagai tanah terlantar dan hak HGU dihapuskan oleh negara, maka masyarakat yang telah mengusahakan tanah secara produktif dapat memperoleh peluang untuk mendapatkan hak atas tanah melalui mekanisme redistribusi tanah atau kebijakan reforma agraria. Oleh karena itu, penertiban

tanah terlantar atas HGU di Kota Palopo tidak hanya bertujuan memberikan kepastian hukum mengenai status tanah, tetapi juga menjadi instrumen untuk mewujudkan keadilan sosial, pemerataan penguasaan tanah, dan optimalisasi pemanfaatan sumber daya agraria bagi kesejahteraan masyarakat.

KESIMPULAN

Penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Usaha (HGU) di Kota Palopo dilakukan melalui tahapan inventarisasi, identifikasi dan penelitian, pemberian peringatan, serta penetapan sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi kendala berupa kurang optimalnya pengawasan dan pemanfaatan tanah oleh pemegang hak.

Masyarakat yang menguasai tanah yang terindikasi terlantar belum memiliki dasar hukum yang kuat selama hak atas tanah tersebut masih melekat pada pemegang HGU dan belum ditetapkan secara resmi sebagai tanah terlantar. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan pengawasan dan percepatan penertiban tanah terlantar guna mewujudkan kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat.

REFERENSI

- Fatihah, N. (2023). Penertiban tanah terlantar dalam mendukung reforma agraria di Indonesia. *Jurnal Hukum Agraria*, 8(2), 115–128.
- Harsono, B. (2018). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya (Edisi Revisi)*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Lego, Y. (2020). Konflik penguasaan tanah terlantar dan perlindungan hukum masyarakat. *Jurnal Ilmu Hukum*, 16(1), 45–57.
- Parlindungan, A. P. (2008). *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Pemerintah Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 30.
- Ramadhan, A., Muntaqo, F., & R.S., A. (2022). Implementasi kebijakan penertiban tanah terlantar dalam perspektif reforma agraria. *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 12(2), 89–102.
- Sa'adah, N., Adjie, H., & Saleh, M. (2023). Penegakan hukum terhadap tanah terlantar dalam mewujudkan fungsi sosial hak atas tanah. *Jurnal Rechtsvinding*, 12(1), 67–81.
- Santoso, U. (2017). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Soekanto, S. (2019). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sumardjono, M. S. W. (2014). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Jakarta: Kompas.