LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria
Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804
Volume 05, Nomor 02, April 2026
Artikel diterbitkan: 01 April 2026 DOI: https://doi.org/10.24198/litra.v5i2.2559

Menakar Kepastian Hukum Kriteria ”Tidak Diusahakan” dalam Regulasi Tanah Terlantar

Assessing the Legal Certainty of the “Not Cultivated” Criterion in Abandonend Land Regulations

Tiara Amalia Choiri Putri[a], Mahendra Wardhana[b]
[ab]Universitas Negeri Surabaya, Kota Surabaya, Jawa Timur
e-mail: tiara23588@mhs.unesa.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis kekaburan norma dari frasa “tidak diusahakan” dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Tanah Terlantar yang tidak dilengkapi kriteria standar minimal pengusahaan tanah. Ketiadaan tolok ukur yang objektif menumbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, dibuktikan melalui disparitas putusan pengadilan dalam kasus serupa yakni Putusan Nomor 274/G/2014/PTUN-JKT dan Putusan Nomor 90 PK/TUN/2016. Menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, penelitian ini menemukan bahwa kekaburan norm aini memberikan diskresi berlebihan kepada pejabat dan menghambat reforma agrarian. Penelitian ini merekomendasikan formulasi kriteria minimal pengusahaan bertahap yang terukur, yakni HGU 25%-75% dalam waktu 2-5 tahun, HGB 50% dalam waktu 3 tahun, dan Hak Pakai 60% dalam waktu 2 tahun, disertai mekanisme pengecualian *force majeure* untuk mewujudkan kepastian hukum dan keadilan.

Kata kunci: disparitas putusan; reforma agraria; tanah terlantar.

ABSTRACT

This study analyzes the normative ambiguity of the phrase “not cultivated” in Government Regulation Number 20 of 2021 concerning the Regulation of Abandoned Land which is not equipped with minimum standard criteria for land cultivation. The absence of objective benchmarks creates legal uncertainty that is contrary to Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, as evidenced by the disparity in court decisions in similar cases, namely Decision Number 274/G/2014/PTUN-JKT and Decision Number 90 PK/TUN/2016. Using a normative juridical method with a statutory and conceptual approach, this study finds that this normative ambiguity provides excessive discretion to officials and hinders agrarian reform. This study recommends the formulation of measurable minimum criteria for gradual cultivation, namely HGU 25%-75% within 2-5 years, HGB 50% within 3 years, and Right of Use 60% within 2 years, accompanied by an exception mechanism. force majeure create legal certainty and justice.

Keywords: *abandoned land.; agrarian reform; judgment disparity.*

PENDAHULUAN

Tanah memiliki peran strategis dalam kehidupan masyarakat Indonesia sebagai sumber daya alam yang menjadi fondasi bagi penghidupan, tempat tinggal, dan kegiatan ekonomi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dalam Pasal 33 ayat 3 mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat[1]. Implementasi amanat konstitusi ini diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang meletakkan dasar bagi pengelolaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Salah satu prinsip fundamental dalam UUPA adalah fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 yang menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial yang berarti tanah tidak boleh ditelantarkan dan harus memberikan manfaat tidak hanya bagi pemiliknya tetapi juga bagi masyarakat secara luas[2].

Dalam rangka menegakkan fungsi sosial tanah dan mencegah penguasaan tanah yang tidak produktif, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai regulasi tentang penertiban tanah terlantar yang dimulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 (PP 11/2010) yang kemudian digantikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 (PP 20/2021). Peraturan ini bertujuan untuk mengidentifikasi, menetapkan, dan mendayagunakan tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya agar dapat digunakan untuk kepentingan masyarakat khususnya melalui program reforma agraria. Namun implementasi regulasi ini menghadapi tantangan signifikan terkait dengan kejelasan norma hukum yang menjadi dasar penetapan tanah terlantar, khususnya dalam hal penafsiran frasa "tidak diusahakan" yang menjadi salah satu kriteria utama namun tidak dilengkapi dengan parameter objektif yang terukur.

Program reforma agraria merupakan agenda strategis pemerintah Indonesia untuk mewujudkan keadilan sosial melalui redistribusi tanah kepada masyarakat yang membutuhkan. Salah satu sumber utama tanah untuk reforma agraria adalah tanah terlantar yang telah ditetapkan melalui mekanisme penertiban sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Definisi tanah terlantar menurut Pasal 1 angka 2 PP 20/2021 adalah tanah hak yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan tidak dipelihara[3]. Namun frasa "tidak diusahakan" dalam definisi tersebut tidak dilengkapi dengan tolok ukur berupa kriteria tertentu. Kekaburan norma ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 tentang hak atas kepastian hukum yang adil[4]. Hal ini juga memberikan kebebasan dalam bertindak secara berlebihan kepada pejabat dalam melakukan penilaian subjektif atas status tanah terlantar.

Dampak nyata dari kekaburan norma ini terlihat dalam perbedaan putusan pengadilan tata usaha negara terhadap kasus yang memiliki karakteristik serupa. Yakni Putusan Nomor 274/G/2014/PTUN-JKT yang memenangkan PT. Sinar Putra Murni yang menggugat penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Bangunan miliknya. Sementara Putusan Nomor 90 PK/TUN/2016 yang justru menguatkan penetapan tanah terlantar oleh BPN dalam kasus PT. Mojokerto Industrial Park di tingkat Peninjauan

[1] Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[2] Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
[3] Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.
[4] Pasal 28D ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kembali. Perbedaan putusan ini mengindikasikan ketidakpastian dalam penerapan norma hukum yang disebabkan oleh ketiadaan standar objektif untuk mengatur tingkat pengusahaan tanah. Ketidakpastian ini tidak hanya merugikan pemegang hak atas tanah yang tidak mengetahui secara pasti batas kewajiban mereka, tetapi juga menghambat investor dalam mengambil keputusan investasi terkait pengusahaan lahan, serta memperlambat pencapaian target reforma agraria karena sulitnya mengidentifikasi tanah terlantar secara objektif dan konsisten.

Teori kepastian hukum Gustav Radbruch menegaskan bahwa hukum harus memenuhi tiga nilai fundamental yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum yang diwujudkan melalui asas kepastian hukum[5]. Dalam konteks penetapan tanah terlantar, asas kepastian hukum mengharuskan kriteria "tidak diusahakan" dirumuskan secara jelas dan terukur sehingga pemegang hak dapat mengetahui dengan pasti batasan kewajibannya untuk mengusahakan tanah agar tidak dikategorikan sebagai tanah terlantar. Ketiadaan tolok ukur yang jelas dalam PP 20/2021 jelas melanggar asas kepastian hukum karena menciptakan wilayah abu-abu atau *borderline cases* sebagaimana dijelaskan dalam teori kekaburan norma Timothy Endicott yang menyatakan bahwa norma kabur terjadi Ketika suatu ketentuan hukum tidak memiliki batas yang jelas dan menimbulkan kasus-kasus yang sulit dikategorikan[6]. Dalam hal ini, tanah yang diusahakan dengan persentase tertentu seperti sepuluh persen, dua puluh lima persen, atau lima puluh persen dari total tanah yang dikuasai menjadi sulit dikategorikan apakah termasuk "diusahakan" atau "tidak diusahakan" karena tidak ada tolok ukur yang jelas dalam peraturan.

Dalam menghadapi kekaburan norma seperti frasa "tidak diusahakan", teori interpretasi hukum menjadi relevan untuk memahami bagaimana pengadilan dan pejabat administratif menafsirkan ketentuan yang tidak jelas. Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa interpretasi atau penafsiran hukum adalah metode untuk mencari dan mentapkan pengertian yang sebenarnya dari sebuah peraturan yang akan diterapkan terhadap peristiwa hukum[7]. Terdapat beberapa metode interpretasi yang umumnya digunakan yakni interpretasi gramatikal yang menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai dengan kaidah dan tata bahasa yang berlaku, interpretasi sistematis yang menafsirkan peraturan hukum dengan menghubungkannya pada peraturan hukum atau undang-undangg lain atau dengan keseluruhan sistem hukum, interpretasi historis yang menafsirkan dengan menelusuri sejarah pembentukan undang-undang sesuai dengan tujuan pembentukannya dan keadaan sosial saat ini, serta interpretasi komparatif yang membandingkan dengan sistem hukum lain. Dalam konteks frasa "tidak diusahakan", berbagai metode interpretasi ini menghasilkan penafsiran yang berbeda-beda sebagaimana terlihat dalam disparitas putusan pengadilan, yang menunjukan bahwa tanpa kriteria objektif yang jelas, interpretasi menjadi sangat bergantung pada subjektivitas penafsir.

Teori fungsi sosial hak atas tanah yang terdapat dalam Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial yang berarti bahwa hak atas tanah tidak dapat dibenarkan jika penggunaannya semata-mata untuk kepentingan pribadi, terlebih lagi jika menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Boedi Harsono menjelaskan fungsi sosial bukan berarti tanah harus diserahkan kepada masyarakat, tetapi penggunaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat dan tidak boleh

[5] Achmad Ali. 2015. *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 120-125.
[6] Timothy Endicott. 2000. *Vagueness in Law*. Oxford: Oxford University Press, hlm. 120-130.
[7] Sudikno Mertokusumo. 2009. *Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, hlm. 50-55.

ditelantarkan[8]. Maria Sumardjono memperkuat bahwa penelantaran tanah merupakan bentuk pelanggaran terhadap fungsi sosial karena tanah yang tidak dimanfaatkan tidak memberikan kontribusi bagi kesejahteraan masyarakat[9]. Namun penerapan fungsi sosial tanah dalam praktik peradilan menunjukkan perbedaan penafsiran yang signifikan antara pendekatan yang lebih protektif terhadap pemegang hak dengan pendekatan yang lebih menekankan kepentingan sosial, dan perbedaan ini diperparah oleh ketiadaan standar objektif untuk mengukur apakah suatu tanah telah memenuhi fungsi sosialnya melalui pengusahaan yang memadai.

Penelitian ini menghadirkan kebaruan dengan mengidentifikai dan menganalisis secara spesifik kekaburan norma (*vagueness of norm*) terkait ketiadaan standar minimal pengusahaan tanah dalam regulasi tanah terlantar, yang belum dikaji oleh penelitian sebelumnya. Berbeda dengan Harris Y.P Sibuea (2020) yang menganalisis mengenai efektivitas regulasi secara umum[10]; Penelitian Ahsanul Rizky Ramadhan Firman Muntaqo dan Iza Rumesten RS (2022) yang mengkaji terkait mekanisme penertiban dan faktor penyebab penelanataran[11]; Serta penelitian Putu Amalia Diva Pratista, Ketut Kasta Arya Wijaya, dan Luh Putu Suryani (2022) yang menganalisis kriteria normatif dalam PP 20/2021[12]. Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis komparatif putusan pengadilan terhadap kasus dengan karakteristik serupa untuk menunjukkan dampak nyata dari kekaburan norma berupa inkonsistensi putusan. Kontribusi utama penelitian ini terletak pada perumusan rekomendasi kriteria standar terukur sebagai solusi konkret untuk mengatasi kekaburan norma, sehinga memberikan nilai tambah praktis bagi penyempurna regulasi dan konsistensi penegakan hukum tanah terlantar di Indonesia.

Kesenjangan hukum yang terjadi antara ketentuan PP 20/2021 yang mendefinisikan tanah terlantar sebagai tanah yang "tidak diusahakan" dengan fakta hukum di lapangan dimana pemegang hak tidak dapat mengetahui secara pasti berapa standar minimal pengusahaan yang harus dipenuhi untuk menghindari penetapan tanah terlantar, dan kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat ATR/BPN dalam mengkategorikan tanah terlantar tanpa adanya kriteria standar yang mengikat. Penelitian ini akan menganalisis konstruksi yuridis frasa "tidak diusahakan" untuk mengidentifikasi kekaburan norma yang terkandung di dalamnya, khususnya terkait dengan ketiadaan kriteria standar serta merumuskan rekomendasi standar minimal pengusahaan yang terukur dan bertahap sebagai solusi terhadap kekaburan norma yang ada.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan dua pendekatan utama. Pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis regulasi tanah terlantar, khususnya PP Nomor 20 Tahun 2021, UUPA, dan peraturan terkait lainnya, dengan fokus pada identifikasi kekosongan norma dan kekaburan norma terkait standar minimal pengusahaan tanah. Pendekatan konseptual digunakan untuk

---

[8] Boedi Harsono. 2013. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Universitas Trisakti, hlm. 296-300.
[9] Maria S. Sumardjono. 2006. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*. kompas, hlm. 150-155.
[10] Harris Sibuea. 2020. "Efektifitas Pengaturan Penertiban Tanah Terlantar," *Jurnal DPR RI* 26 (1): 91-102.
[11] Ahsanul Rizky Ramadhan, Firman Muntaqo, dan Iza Rumesten RS. 2022. "Penertiban Tanah Terlantar dalam Rangka Penatagunaan dan Pemanfaatan Tanah," *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 11 (1): 92-102.
[12] Putu Amalia Diva Prasista, Ketut Kasta Arya Wijaya, dan Luh Putu Suryani. 2022. "Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan." *Jurnal Konstruksi Hukum* 3 (3): 515-519.

membangun kerangka analisis melalui teori hukum yang berfungsi sebagai alat. Teori Tujuan Hukum dari Gustav Radbruch digunakan untuk menganalisis ketegangan antara kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum dalam konteks kekaburan norma. Teori Kekaburan Norma dari Timothy Endicott digunakan untuk mengidentifikasi dan mengkategorikan bentuk kekaburan dalam frasa ”tidak diusahakan sesuai keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak”. Teori Interpretasi Hukum dari Sudikno Mertokusumo digunakan untuk menelaah bagaimana penafsiran terhadap norma kabur dapat menghasilkan kesimpulan yang berbeda-beda serta mengevaluasi metode interpretasi yang seharusnya digunakan untuk menghasilkan kepastian hukum.

Untuk menunjukkan dampak nyata dari kekaburan norma, penelitian ini menggunakan analisis komparatif terhadap dua putusan pengadilan dengan karakteristik kasus serupa namun menghasilkan kesimpulan berbeda, yaitu Putusan PTUN Jakarta Nomor 274/G/2014/PTUN-JKT dan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 90/PK/TUN/2016. Analisis komparatif ini berfunngsi sebagai bukti empiris yang memperkuat argumentasi bahwa kekaburan norma mengakibatkan inkonsistensi penerapan hukum dalam praktik peradilan. Analisis dilakukan melalui tahap identifikasi kesamaan karakteristik kasus berdasarkan objek sengketa, fakta penelantaran, dasar hukum, dan argumen para pihak untuk memastikan bahwa perbedaan putusan mencerminkan dampak kekaburan norma. Selanjutnya dilakukan ekstraksi pertimbangan hukum dari masing-masing putusan dengan fokus pada interpretasi hakim terhadap frasa kunci, metode penafsiran yang digunakan, dan standar pembuktian yang diterapakan. Dan terakhir analisis perbedaan putusan menggunakan kerangka teori kekaburan norma untuk menunjukkan bahwa ketiadaan standar terukur memberikan ruang diskresi interpretasi yang sangat luas sehingga memungkinkan kesimpulan berbeda pada kasus serupa.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan yang mencakup primer berupa peraturan perundang-undangan terkait pertanahan dan putusan pengadilan sebagai data pendukung, serta sekunder berupa buku teks hukum agraria, jurnal ilmiah, artikel penelitian, dan pendapat ahli. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan teknik analisis isi untuk mengidentifikasi kekaburan norma dalam regulasi, deskriptif-komparatif untuk menunjukkan inkonsistensi penerapan norma dalam praktik peradilan dan preskriptif untuk merumuskan rekomendasi kriteria standar minimal pengusahaan tanah yang terukur. Dengan metode ini, penelitian tidak hanya mengidentifikasi masalah kekaburan norma secara teoritis, tetapi juga menunjukkan dampak praktisnya melalui bukti empiris dari putusan pengadilan, sekaligus menawarkan solusi konkret yang dapat diimplementasikan dalam revisi regulasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Interpretasi Frasa “Tidak Diusahakan” dalam Konteks Penetapan Tanah Terlantar dan Identifikasi Kekaburan Norma

Frasa “tidak diusahakan” dalam Pasal 1 angka 2 PP 20/2021 memiliki arti tidak diberi usaha atau tidak dikelola sesuai dengan peruntukan tanah. Penjelasan Pasal 27 UUPA menyatakan bahwa tanah ditelantarkan jika dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari haknya[13]. Penafsiran gramatikal terhadap frasa ini menunjukkan bawa “tidak diusahakan” secara

[13] Penjelasan Pasal 27 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

harfiah berarti tidak ada kegiatan pengusahaan sama sekali, namun dalam praktik muncul pertanyaan apakah pengusahaan parsial seperti sepuluh atau dua puluh persen sudah memenuhi kriteria "diusahakan". Dalam konteks penafsiran gramatikal, Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa interpretasi menurut bahasa adalah cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan Perundang-Undangan dengan menguraikannya menurut susunan kata, atau bunyinya[14]. Jika penerapan penafsiran gramatikal terhadap frasa "tidak diusahakan" menghasilkan pemahaman yang terlalu kaku, yakni hanya mencakup tanah yang benar-benar nol persen diusahakan, maka penafsiran ini menjadi tidak memadai untuk menangkap kompleksitas realitas pengusahakaan tanah di lapangan.

Penafsiran sistematis dengan menghubungkan Pasal 1 angka 2 dengan Pasal 7 ayat (3) dan (4) yang menyebutkan kriteria waktu dua tahun juga tidak memberikan kejelasan tentang berapa persen tanah harus diusahakan dalam periode tersebut. Achmad Ali mengemukakan bahwa penafsiran sistematis dilakukan dengan menghubungkan pasal yang ditafsirkan dengan pasal lain dalam peraturan perundang-undangan lain, sehingga peraturan itu dipandang sebagai keseluruhan sistem perundang-undangan[15]. Ketika Pasal 7 Ayat (3) PP 20/2021 menyatakan bahwa "Tanah Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara, dan Hak Pengelolaan menjadi objek penertiban tanah terlantar apabila tanah dengan sengaja tidak diusahakan 2 tahun sejak hak diterbitkan," maka hubungan sistematis dengan Pasal 1 Angka 2 seharusnya memberi kalrifikasi. Namun kenyataannya kedua pasal tersebut sama-sama tidak menguraikan parameter kuantitatif yang dapat dijadikan ukuran objektif.

Penafsiran teologis yang melihat tujuan pengaturan yakni untuk menegakkan fungsi sosial tanah dan mendukung reforma agrarian seharusnya memberikan panduan yang lebih jelas, namun tanpa standar kuantitatif, tujuan ini sulit dijalankan secara konsisten. Disparitas dalam interpretasi ini membuktikan bahwa berbagai metode penafsiran tidak dapat mengatasi kekaburan norma tanpa adanya parameter objektif yang jelas dan terukur.

Kekaburan norma ini memenuhi karakteristik *vague norm* sebagaimana dijelaskan oleh Timothy Endicott bahwa norma kabur terjadi ketika tidak ada batas yang jelas *(no sharp boundary*) dan menimbulkan *borderline case* yang di mana kasus-kasus tertentu sulit dikategorikan masuk atau tidak masuk dalam cakupan norma tersebut, sehingga menciptakan ketidakpastian dalam penerapan hukum [16]. Dalam konteks "tidak diusahakan", inti yang jelas adalah tanah yang seratus persen tidak diusahakan sama sekali jelas merupakan tanah terlantar, namun wilayah kekaburan sangat luas karena tanah yang diusahakan sepuluh persen atau hingga empat puluh persen menjadi sulit dikategorikan. Hal ini sejalan dengan pandangan H.L.A.Hart yang menjelaskan bahwa *open texture of law* menciptakan wilayah kekaburan yang memerlukan diskresi dalam penerapannya, namun wilayah kekaburan yang terlalu luas tanpa panduan yang jelas akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang signifikan[17].

Ketiadaan kriteria standar minimal dalam PP 20/2021 jelas melanggar asas kepastian hukum karena pemegang hak atas tanah tidak dapat mengetahui dengan jelas batasan kewajiban mereka, hal ini juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjamin hak atas kepastian hukum yang adil. Mahkamah konstitusi dalam berbagai putusannya telah menegaskan bahwa kepastian

[14] Mertokusumo, *Loc. Cit.*
[15] Prof.Dr.Achmad Ali, SH., *Op. Cit., 70-75.*
[16] Timothy Endicott, *Loc. Cit.*
[17] H. L. A. HART, *The Concept Of Law Third Edition* (Leslie Green, 2012): 120-125

hukum merupakan hak konstitusional warga negara. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014, Mahkamah menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu asas penting dalam negara hukum yang mengandung dua pengertian, yakni adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenang wenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu[18]. Ketiadaan standar minimal pengusahaan dalam PP 20/2021 jelas melanggar kedua pengertian kepastian hukum tersebut.

Analisis mendalam pada Pasal 7 ayat (3) dan (4) PP 20/2021 menunjukkan bahwa tanah Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan menjadi objek penertiban tanah terlantar apabila dengan sengaja tidak diusahakan terhitung dua tahun sejak diterbitkannya hak, namun ketentuan ini hanya menetapkan kriteria batas waktu saja tanpa menjelaskan kriteria minimal pengusahaan tanah. Ketiadaan standar minimal pengusahaan memberikan diskresi berlebihan kepada pejabat ATR/BPN dalam melakukan penilaian apakah suatu tanah dianggap terlantar atau tidak. Tanpa parameter yang jelas, penilaian menjadi sangat bergantung pada subjektivitas petugas lapangan, membuka peluang terjadinya standar ganda dimana perusahaan besar dengan koneksi politik mendapat perlakuan berbeda dibanding pengusaha kecil meskipun tingkat pengusahaan tanah mereka sama. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip *rule of law* yang menyatakan semua orang harus diperlakukan sama di hadapan hukum.

Analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 90/PK/TUN/2016 dan Putusan PTUN Jakarta Nomor 109/G/2010/PTUN- JKT mengungkap adanya benturan filosofis dalam *ratio decidendi* yang digunakan hakim akibat kekaburan norma. Dalam putusan MA, hakim menggunakan pendekatan faktual objektif dengan doktrin hasil nyata, di mana pemegang hak dianggap menelantarkan tanah jika lahan tidak beroperasi secara substansial dalam jangka waktu lama meskipun izin administrasi lengkap. Hal ini sejalan dengan penelitian Parihah bahwa pengawasan hak atas tanah harus bermuara pada optimalisasi pemanfaatan untuk menghindari sengketa horizontal dan memastikan tanah tidak dikuasai secara pasif[19]. Sebaliknya, PTUN Jakarta berfokus pada penddekatan prosedural verifikatif yang menekankan pentingnya membuktikan unsur kesengajaan dan hambatan eksternal. Sebagaimana ditegaskan oleh Febrianto, jika kendala pemanfaatan datang dari luar kemampuan pemegang hak seperti masalah birokrasi daerah, maka kriteria penelantaran tidak terpenuhi secara hukum[20].

Dibalik prebedaan putusan tersebut, terdapat persamaan mendasar yang justru menjadi bukti kuat adanya kekaburan norma dalam PP 21/2021. Kedua kasus ini menunjukkan bahwa subjek hukum bukanlah pihak yang meninggalkan tanahnya begitu saja, melainkan pihak yang telah melakukan upaya administratif dan persiapan fisik awal, namun hal ini diabaikan karena tidak adanya batasan standar minimal yang pasti dalam regulasi. Ketidakjelasan mengenai seberapa besar persentase aktivitas fisik yang harus dipenuhi agar sebuah tanah tidak dinyatakan terindikasi terlantar membuat upaya yang sudah dilakukan perusahaan menjadi sia-sia di mata hukum. Hal ini mempertegas pandangan

[18] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014.
[19] Vera Siti Parihah, M Anggi Prastiawan, Recca Ayu Hapsari "Penyelesaian Sengketa Tanah dengan Hak Guna Usaha dalam Penertiban Tanah Terlantar,". 2022. *Administrative Law & Governance Journal.* 5 (3): 205.
[20] David Harjo Deddy Febrianto, Prasta Rahandyanto Putra, Ramzy Muhammad Basyarahil, Marcello Alfarico De Jesus, "Unsur Sengaja pada Tanah yang Tidak Dipergunakan atau Dimanfaatkan dalam Perspektif Hukum Administrasi Pertanahan,". 2025. *Minuta.* 7 (2): 111-119.

Pramudhawardahni yang menyatakan bahwa revitalisasi nilai keadilan agraria hanya dapat dicapai jika terdapat kepastian hukum yang konkret dan terukur bagi semua pihak[21].

Persamaan lain yang menonjol adalah kedua kasus sama-sama terjebak dalam hambatan eksternal birokrasi dan ketidakpastian rentang waktu pengusahaan. Baik dalam kasus MA maupun PTUN Jakarta, tidak ditemukan indikator progres tahunan yang diatur secara limitatif dalam undang-undang, sehingga penetapan tanah terlantar bersifat mendadak dan subjektif. Tanpa adanya parameter waktu yang jelas, penilaian pengusahaan tanah menjadi sangat bergantung pada diskresi pejabat atau hakim. Ketiadaan jadwal progres yang baku menyebabkan hak ekonomi pemegang hak menjadi sangat rentan terhadap penafsiran yang berubah-ubah, yang pada akhirnya mendegradasi perlindungan hukum bagi pemegang hak beritikad baik.

Disparitas putusan pengadilan menjadi bukti konkret akibat dari kekaburan norma ini. Putusan Nomor 274/G/2014/PTUN-JKT memenangkan PT.Sinar Putra Murni dengan pertimbangan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta menafsirkan "tidak diusahakan" secara ketat yakni harus benar-benar nol persen atau sangat minimal, dan menempatkan beban pembuktian pada BPN untuk membuktikan bahwa tanah benar-benar sengaja tidak diusahakan, serta mempertimbangkan adanya itikad baik dari pemegang hak yang menunjukkan upaya pengusahaan meskipun belum maksimal[22]. Sebaliknya pada Putusan Nomor 90 PK/TUN/2016 menguatkan penetapan tanah terlantar dengan pertimbangan bahwa Mahkamah Agung menggunakan interpretasi ekstensif yang mencakup pengusahaan tidak optimal, menekankan funngsi sosial sebagai prinsip utama, serta memberikan kewenangan kepada BPN untuk penilaian faktual tanpa kriteria pasti[23]. Perbedaan metode interpretasi ini menunjukkan bahwa tanpa standar objektif, hakim memiliki keleluasaan sangat besar dalam menafsirkan norma yang sama, yang menciptakan *unpredictability* dalam sistem hukum.

Temuan adanya disparitas putusan akibat kekaburan norma ini sejalan dengan penelitian Sibuea yang menemukan bahwa ketidakefektifan pengaturan penertiban tanah terlantar disebabkan oleh kesalahan dalam tahapan identifikasi dan penelitian objek tanah terlantar akibat tidak adanya kriteria yang jelas dan objektif[24]. Selain itu Pratista, Wijaya, dan Suryani memperkuat bahwa meskipun PP 20/2021 telah mendefinisikan tanah terlantar, definisi tersebut masih didasarkan pada kesengajaan tidak dipergunakan yang bersifat subjektif tanpa standar terukur untuk menentukan kapan suatu tanah benar-benar dianggap ditelantarkan[25]. Ketiadaan kriteria standar ini tidak hanya menimbulkan masalah dalam proses yudisial tetapi juga dalam tahap administratif penetapan tanah terlantar, dimana petugas lapangan kesulitan dalam membuat penilaian yang terukur, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam penelitiannya Ramadhan menemukan bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya penelantaran tanah adalah karena tanah dijadikan objek investasi yang tidak dimanfaatkan secara maksimal [26]. Hal ini menunjukkan bahwa tanpa adanya standar yang jelas, sulit untuk membedakan antara pengusahaan tanah yang belum optimal dengan penelantaran yang disengaja.

---

[21] Aprila Niravita Pramudhawardhani, Ardhia Pramesti, Sofi Amalia Aulia Jannah, "Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Hukum Pertanahan Nasional,". 2024. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria* 3 (2): 125-140.
[22] Direktori Putusan Mahkamah Agung Nomor: 274/G/2014/PTUN-JKT.
[23] Direktori Putusan Mahkamah Agung Nomor : 90 PK/TUN/2016.
[24] Sibuea, *Loc. Cit.*
[25] Diva Prasista, Arya Wijaya, dan Suryani, *Loc. Cit.*
[26] Ramadhan, Muntaqo, dan RS, *Loc. Cit.*

Perbedaan ini menjadi penting dalam konteks penegakan hukum, karena kesengajaan merupakan unsur penting yang tercantum dalam definisi tanah terlantar. Namun tanpa adanya kriteria yang jelas mengenai standar tentang berapa minimal pengusahaan tanah yang dimiliki, pembuktian unsur kesengajaan menjadi sangat sulit dan rentan terhadap interpretasi subjektif.

Dari aspek yuridis, pengaturan tanah terlantar dalam PP 20/2021 harus konsisten dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada, khususnya UUD NRI 1945 dan UUPA sebagai undang-undang utama yang mengatur tentang pertanahan. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin hak setiap orang atas kepastian hukum yang adil, yang berarti setiap ketentuan hukum harus dirumuskan secara jelas dan dapat diprediksi sehingga masyarakat dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajibannya. Kekaburan norma dalam frasa "tidak diusahakan" yang tidak dilengkapi dengan kriteria standar minimal pengusahaan tanah jelas bertentangan dengan jaminan konstitusional ini karena menciptakan ketidakpastian hukum. Selain itu, ketentuan dalam PP 20/2021 juga harus harmonis dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan pertanahan, investasi, dan pembangunan ekonomi untuk menghindari tumpang tindih atau konflik norma yang dapat menghambat penegakan hukum.

Hambatan lain adalah sulitnya membedakan antara tanah yang benar-benar ditelantarkan secara sengaja dengan tanah yang sedang dalam proses pengusahaan bertahap namun belum mencapai produktivitas optimal. Unsur kesengajaan yang tercantum dalam definisi tanah terlantar dalam Pasal 1 angka 2 PP 20/2021 menjadi sangat sulit dibuktikan ketika tidak ada standar tentang berapa minimal pengusahaan tanah yang harus dipenuhi. Pemegang hak dapat berargumen bahwa mereka sedang dalam tahap investasi awal atau menghadapi hambatan teknis, sementara BPN dapat berargumen bahwa tingkat pengusahaan yang ada tidak memadai, namun tanpa parameter objektif, perdebatan ini akan terus berlarut-larut tanpa ada titik temu yang jelas. Kondisi ini menghambat efektivitas program reforma agraria karena tanah-tanah yang seharusnya dapat diredistribusikan kepada masyarakat justru terjebak dalam sengketa berkepanjangan yang tidak produktif bagi semua pihak.

Formulasi Kriteria Minimal Pengusahaan Tanah untuk Mewujudkan Kepastian Hukum

Berdasarkan analisis kekaburan norma dan adanya disparitas putusan yang telah diuraikan, formulasi kriteria minimal pengusahaan harus memenuhi beberapa prinsip fundamental, yakni kepastian hukum melalui parameter objektif yang menghilangkan multitafsir, keadilan dengan mengakomodasi perbedaan karakteristik setiap jenis hak atas tanah dan peruntukannya, pengakuan bahwa pengusahaan tanah memerlukan waktu dan investasi bertahap, fleksibilitas dalam memberikan ruang bagi kondisi *force majeure* atau hambatan diluar kendali pemegang hak, serta dapat diukur secara objektif menggunakan teknologi dan metode yang transparan. Prinsip-prinsip ini sejalan dengan Gustav Radbruch yang menyatakan bahwa kepastian hukum mensyaratkan hukum yang berpusat pada keadilan dan memiliki gagasan yang spesifik sehingga mudah dipahami oleh masyarakat[27]. Maka kriteria ini tidak hanya mengatasi kekaburan norma, tetapi juga memastikan bahwa reforma agraria dapat berjalan efektif tanpa menimbulkan ketidakadilan bagi pemegang hak yang beritikad baik. Selain itu Sibuea juga menekankan pentingnya perbaikan mekanisme identifikasi dan penelitian objek tanah terlantar dengan

[27] Robert Alexy, "Gustav Radbruch's Concept of Law" 26, no. 1946 (2006): 1–11.

kriteria yang jelas dan terstandarisasi untuk meningkatkan efektivitas penertiban[28]. Hal ini mendukung argumentasi bahwa formulasi kriteria minimal pengusahaan lahan bukan sekedar penyempurnaan teknis, tetapi juga merupakan prasyarat fundamental bagi efektivitas seluruh sistem penertiban tanah terlantar. Tanpa perbaikan pada level definisi dan kriteria, perbaikan pada aspek prosedural dan kelembagaan tidak akan memberikan hasil yang optimal.

Formulasi kriteria minimal pengusahaan tanah juga harus berlandaskan aspek filosofis dan sosiologis yang kuat. Dari aspek filosofis, pengaturan ini merupakan implementasi dari nilai-nilai Pancasila, khususnya Sila Kelima tentang Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, di mana Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa kepemilikan tanah bukan hanya hak individual tetapi juga mengandung kewajiban sosial untuk memanfaatkannya secara produktif. Dari aspek sosiologis, pengaturan ini merupakan respons terhadap kondisi faktual di masyarakat Indonesia di mana terjadi ketimpangan penguasaan tanah dan masih banyaknya masyarakat yang membutuhkan akses terhadap tanah untuk penghidupan mereka. Program reforma agraria yang menjadi agenda strategis pemerintah bertujuan untuk meredistribusi tanah kepada masyarakat yang membutuhkan, dan kriteria yang jelas akan mempercepat identifikasi tanah terlantar sebagai sumber utama untuk redistribusi tersebut, sekaligus memberikan kepastian bagi pemegang hak atas tanah dan investor dalam mengambil keputusan investasi terkait pengusahaan lahan.

Kriteria standar minimal pengusahaan juga harus dibedakan berdasarkan jenis hak atas tanah, karena setiap jenis hak memiliki karakteristik, tujuan pemberian, dan kondisi pengusahaan yang berbeda. Pendekatan diferensiasi ini sejalan dengan prinsip dalam Pasal 176 *Baugebot* Jerman yang menerapkan ukuran pemanfaatan (*Maß der Nutzung)* yang disesuaikan dengan karakteristik dan penetapan rencana tata ruang untuk setiap kawasan[29]. *Baugebot* Jerman mengakui bahwa standar pengusahaan tidak dapat disamakan untuk semua jenis peruntukan tanah, melainkan harus dengan mempertimbangkan jangka waktu yang wajar sesuai dengan kompleksitas dan kebutuhan investasi masing-masing jenis penggunaan lahan. Hal ini juga sejalan dengan kesimpulan Pramuwardhani yang menyatakan revitalisasi nilai-nilai Pancasila dallam hukum pertanahan mengharuskan adanya kebijakan yang konsisten dan berkeadilan, dimana kepastian hukum menjadi landasan utama untuk mencapai keadilan agraria bagi pemegang hak yang beritikad baik[30].

Untuk HGU perkebunan yang umumnya berskala besar dan memerlukan investasi awal yang cukup besar untuk pembukaan lahan, pembangunan infrastruktur, dan menanam tanaman keras yang membutuhkan waktu hingga akhirnya produktif. Direkomendasikan standar bertahap yakni minimal dua puluh lima persen (25%) dalam jangka waktu dua tahun sejak diterbitkan hak, lima puluh persen (50%) dalam waktu empat tahun, dan tujuh puluh lima persen (75%) dalam waktu lima tahun. Standar bertahap ini mengakui bahwa perkebunan berskala besar seperti kelapa sawit, karet, dan kakao memerlukan waktu beberapa tahun sejak penanaman hingga mulai produktif, sehingga hal ini dapat menghindari ketidakadilan bagi pemegang hak yang sedang dalam tahap investasi awal. Pendekatan

[28] Sibuea, *Op. Cit.,* 94-96.
[29] Paragraph 176 (1) nummer 3 "Baugesetzbuch".
[30] Pramudhawardhani, Pramesti, Jannah *Op. Cit.,* 139-140

bertahap ini mencerminkan prinsip dalam *Baugebot* Jerman yang memberikan jangka waktu wajar yang ditentukan dengan mempertimbangkan kompleksitas teknis dan ekonimis dari setiap jenis pengusahaan[31]. Boedi Harsono menjelaskan bahwa pengusahaan tanah perkebunan harus mempertimbangkan masa tanam, masa pemeliharaan, dan masa produktif yang berbeda untuk setiap jenis tanaman, sehingga standar yang kaku dan seragam akan tidak adil dan tidak realistis[32].

Untuk HGB yang diperuntukkan bagi industri, kawasan komersial, atau perumahan skala besar, standar yang direkomendasikan adalah minimal lima puluh persen (50%) dari luas keseluruhan harus sudah dibangun atau dalam tahap konstruksi aktif dalam jangka waktu tiga tahun sejak diterbitkan hak. Standar pengusahaan 50% dipilih karena pembangunan fisik umumnya lebih cepat dibanding dengan perkebunan dan tidak memerlukan masa tunggu produktivitas seperti tanaman. Pemberian jangka waktu 3 tahun atas pertimbangan waktu yang cukup untuk pengurusan izin mendirikan bangunan, penyiapan lahan, dan pelaksanaan konstruksi. Dalam konteks HGB untuk perumahan, 50% dapat dimaknai sebagai minimal separuh dari rencana, yakni telah dibangun atau dalam proses pembangunan aktif yang dibuktikan dengan adanya aktivitas konstruksi, bukan sekedar pemagaran atau pembersihan lahan. Penting untuk membedakan antara "telah dibangun" dan "dalam tahap konstruksi aktif". Tanah yang telah dipagari atau sekedar dilakukan pembersihan lahan tidak dapat dikategorikan sebagai "dalam tahap konstruksi aktif". Yang dimaksud dengan konstruksi aktif adalah adanya aktivitas pembangunan fisik yang nyata dan terukur, seperti pengerjaan pondasi, struktur bangunan, atau instalasi infrastruktur. Prinsip ini juga sejalan dengan Pasal 176 ayat (1) *Baugebot* Jerman yang mewajibkan pemilik tanah untuk membangun tanahnya sesuai dengan penetapan rencana pembangunan, yang mensyaratkan realisasi pembangunan fisik konkret, bukan hanya rencana atau persiapan administratif semata. Hal ini krusial untuk membuktikan ada atau tidaknya unsur kesengajaan dalam penelantaran tanah. Sebagaimana dikaji oleh Febrianto bahwa pembuktian kelalaian pemegang hak hanya dapat divalidasi secara adil jika terdapat indikator preogres fisik yang nyata dan terukur dalam perspektif administrasi pertanahan[33].

Untuk hak pakai yang diperuntukkan untuk pertanian atau usaha skala kecil dan menengah, standar yang direkomendasikan adalah minimal enam puluh persen (60%) dari luas keseluruhan harus diusahakan untuk kegiatan pertanian atau usaha sesuai peruntukan dalam jangka waktu dua tahun sejak diterbitkan hak. Standar 60% untuk Hak Pakai lebih besar dari HGB karena Hak Pakai umumnya berskala lebih kecil dan untuk usaha yang tidak memerlukan investasi infrastruktur sebesar perkebunan besar, sehingga pemegang hak dapat mencapai produktivitas lebih cepat tanpa hambatan teknis yang berat. Jangka waktu 2 tahun dipilih karena untuk usaha pertanian atau usaha kecil menengah, periode ini cukup untuk melakukan persiapan lahan, penanaman, dan mencapai produktivitas awal. Meskipun demikian perlu juga diadopsi prinsip pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 176 ayat (3) *Baugebot* Jerman yang menyatakan bahwa pemerintah harus mengecualikan penerapan perintah membangun apabila pelaksanaan pembangunan dari segi ekonomi tidak dapat dibebankan kepada pemilik, sehingga standar pengusahaan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan aspek kelayakan ekonomi dan tidak memberatkan pemegang hak secara tidak proporsional.

---

[31] Paragraph 176 (1) und (7) Baugesetzbuch.
[32] Harsono, *Op. Cit*., 324.
[33] Febrianto, Putra, Basyarahil, dan Jesus, *Op. Cit.*, 117.

Kriteria yang direkomendasikan harus disertai dengan mekanisme pengecualian yang jelas untuk memberikan keadilan bagi pemegang hak yang menghadapi hambatan di luar kendali mereka. Pengecualian pertama adalah untuk kondisi *force majeure* yang meliputi bencana alam seperti banjir, kekeringan ekstrem, gempa bumi, atau tanah longsor yang mengakibatkan kerusakan signifikan pada lahan atau tanaman. Selain itu adapun kondisi yang disebabkan oleh wabah penyakit tanaman atau hama yang bersifat epidemik dan telah dinyatakan secara resmi oleh instansi berwenang, konflik sosial atau kerusuhan yang mengakibatkan lahan tidak dapat diakses, serta kebijakan pemerintah yang melarang atau membatasi kegiatan usaha di lokasi tersebut. Pengecualian kedua mencakup kondisi ekonomi yang ekstrem seperti krisis finansial global atau pandemi yang mempengaruhi rantai pasokan, dan dapat diverifikasi melalui laporan keuangan resmi. Dengan mekanisme ini pemegang hak dapat mengajukan permohonan pengecualian kepada BPN dengan bukti tertulis, yang kemudian dievaluasi oleh tim independen untuk memastikan transparansi dan mencegah penyalahgunaan. Muntaqo dan Rumesten menyatakan bahwa mekanisme penetapan hak atas tanah akibat tanah terlantar seringkali terhambat oleh sengketa tentang tanah benar-benar terlantar atau hanya belum dimanfaatkan secara maksimal[34]. Hal ini mengindikasikan betapa pentingnya mekanisme pengecualian yang jelas untuk membedakan antara penelantaran yang disengaja dengan pengusahaan bertahap.

Implementasi kriteria minimal pengusahaan memerlukan dukungan regulasi, kelembagaan, dan teknologi yang memadai. Pertama dapat dilakukan melalui revisi PP 20/2021 dengan menambahkan pasal baru atau mengubah pasal 1 angka 2 dan pasal 7 untuk memasukkan kriteria minimal pengusahaan yang telah dirumuskan beserta mekanisme pengecualian dan metode penilaian objektif. Kedua, kementerian ATR/BPN harus Menyusun Peraturan Menteri yang mengatur secara detail tentang tata cara pengukuran kriteria pengusahaan tanah, format laporan berkala oleh pemegang hak, prosedur pengajuan pengecualian *force majeure*, dan mekanisme audit independen. Dan yang terakhir diperlukan adanya penyusunan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang detail untuk petugas Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia tentang bagaimana melakukan pengukuran lapangan, memverifikasi laporan pemegang hak, dan menilai kelayakan klaim pengecualian *force majeure*.

Implementasi kriteria minimal pengusahaan tanah juga memerlukan pengawasan dan evaluasi yang berkelanjutan untuk memastikan efektivitas penerapannya. Kurangnya pengawasan terhadap pemanfaatan HGU menjadi faktor utama dalam sengketa tanah, di mana perusahaan pemegang HGU kerap tidak memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukan tanah sehingga menjadi tanah terlantar. Hal ini mengakibatkan masyarakat lokal kehilangan akses terhadap tanah yang menunjukkan perlunya mekanisme pengawasan yang lebih ketat terhadap pemegang hak agar mereka mematuhi kewajiban hukum dan sosial yang telah ditetapkan[35]. Untuk mengatasi hal ini, diperlukan pembentukan tim pengawasan terpadu yang melibatkan tidak hanya Kementerian ATR/BPN tetapi juga instansi terkait lainnya seperti Dinas Pertanian, Dinas perindustrian, dan Pemda setempat. Mekanisme pengawasan berbasis *Geographic Information System* (GIS) dapat meningkatkan transparansi pemanfaatan lahan serta mempercepat sertifikasi tanah yang menjamin kepastian hukum bagi penerima manfaat

[34] Ramadhan, Muntaqo, dan RS, *Op. Cit*., 102.
[35] Syifa Zahrani Khairunia, Rahel Rezky Simanjuntak, Sefrina Linda Adilla Putri, Angelica Nathaniella, dan Azzahra Cantika Madhina, "Optimalisasi Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Masyarakat dalam Kerangka Hukum Tanah Nasional". 2024. *Van Java Law Journal* 1 (2): 1458.

redistribusi[36]. Mekanisme pelaporan yang mudah diakses oleh masyarakat, seperti melaui aplikasi berbasis digital, dapat meningkatkan evektifitas pengawasan sekaligus mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam mewujudkan funngsi sosial tanah.

Aspek penting lainnya yang periu dipertimbangkan dalam formulasi kriteria minimal pengusahaan adalah harmonisasi dengan kebijakan investasi dan kemudahan berusaha. Kepastian hak atas tanah memberikan jaminan bagi para investor untuk menanamkan modal dalam usaha agribisnis tanpa khawatir akan risiko hukum atau potensi konflik kepemilikan[37]. Kriteria yang terlalu ketat tanpa mempertimbangkan realitas bisnis daapat menghambat investasi, sementara kriteria yang terlalu longgar akan gagal dalam mencegah penelantaran tanah. Oleh karena itu, formulasi kriteria harus mencapai keseimbangan optimal antara perlindungan fungsi sosial tanah dengan penciptaan iklim investasi yang kondusif. Tumpang tindih regulasi dan lemahnya harmonisasi antara kebijakan agrarian dan investasi menciptakan ketidakpastian hukum bagi masyarakat maupun investor, sehingga diperlukan harmonisasi hukum yang dapat memberikan kejelasan bagi semua pihak, baik masyarakat, pemerintah, dan dunia usaha[38]. Pendekatan berbasis risiko dalam pengawasan pemanfaatan tanah dapat menjadi solusi, di mana intensitas pengawasan disesuaikan dengan tingkat risiko penelantaran berdasarkan karakteristik pemegang hak, jenis usaha, dan riwayat kepatuhan. Pendekatan ini dapat meningkatkan efisiensi pengawasan sembari tetap memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha yang beritikad baik, serta memastikan bahwa sumber daya pengawasan difokuskan pada kasus-kasus yang berisiko tinggi terhadap penelantaran tanah.

Dengan implementasi kriteria minimal pengusahaan yang jelas dan terukur, diharapkan beberapa manfaat signifikan dapat tercapai. Diantaranya yakni pemegang hak atas tanah memiliki kepastian hukum yang jelas tentang Batasan kewajiban mereka, sehingga dapat merencanakan investasi dengan lebih baik tanpa khawatir akan penetapan tanah terlantar yang tidak terduga. Selanjutnya pejabat Kementerian ATR/BPN akan memiliki parameter objektif dalam melakukan evaluasi, sehingga dapat mengurangi potensi penyalahgunaan wewenang dan praktik korupsi. Selain itu hakim PTUN dan Mahkamah Agung (MA) akan memiliki dasar yang jelas dalam memutus perkara, sehingga meningkatkan konsistensi putusan. Dan yang terakhir program reforma agraria dapat berjalan lebih efektif karena identifikasi tanah terlantar dilakukan secara objektif dan sistematis. Formulasi kriteria minimal pengusahaan tanah yang direkomendasikan dalam penelitian ini bukan hanya solusi teknis terhadap kekaburan norma, tetapi juga merupakan implementasi dari prinsip-prinsip fundamental hukum agraria Indonesia yakni fungsi sosial hak atas tanah, kepastian hukum, dan tujuan reforma agraria untuk keadilan sosial. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Harris Y.P Sibuea yang menyoroti perlunya kriteria kuantitatif untuk menghindari diskresi berlebihan[39]. Yang mana implementasi ini akan memperkuat efektivitas PP 20/2021 dalam mendukung reforma agraria tanpa mengorbankan hak dari pemegang hak atas tanah.

---

[36] Brian Shella Novanto, Dita Fitria Amelia, Kris Widhianti, "Analisis Kebijakan Redistribusi Tanah untuk Mengatasi Ketimpangan Sosial Ekonomi di Pedesaan". 2025. *Notaire* 8 (3): 387..

[37] Adi Rahmanto, Aprila Niravita, Muhammad Adymas Hikal Fikri, Harry Nugroho, "Perlindungan Hak Tanah untuk Keberlanjutan Agribisnis: Peran Pendaftaran Tanah dalam Mengamankan Aset Pertanian". 2024. *Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2 (1): 91.

[38] Maulana, Asadel, Janah, Mahardika, Syafira dan Angelica, *Op. Cit.*, 1455.

[39] Sibuea, *Op. Cit.*, 98-101.

PENUTUP

Kesimpulan

Secara yuridis, penelitian ini menyimpulkan bahwa frasa "tidak diusahakan" dalam Pasal 1 PP 20/2021 merupakan norma kabur tipe *borderline* semantik yang mengandung cacat formill dan materiil. Kekaburan ini terjadi karena norma tersebut memiliki *open texture* yang gagal memberikan batasan atributif mengenai kadar minimal pengusahaan tanah, sehingga menciptakan wilayah abu-abu yang luas antara status diusahakan dan terlantar. Akibatnya, frasa tersebut kehilangan daya prediksi hukum dan menciderai asas kepastian hukum yang diamanatkan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, karena penetapan status tanah menjadi sangat subjektif dan bergantung sepenuhnya pada diskresi pejabat yang berwenang tanpa parameter objektif yang memadai.

Kekaburan norma ini menjadi pernyebab utama terjadinya disparitas signifikan dalam putusan pengadilan, di mana hakim terpaksa melakukan penemuan hukum yang saling kontradiktif karena ketiadaan parameter kuantutatif yang baku. Analisis terhadap putusan pengadilan menunjukkan bahwa interpretasi hakim terhadap konsep diusahakan berkisar dari kriteria minimal fisik seperti pembersihan lahan hingga produktivitas penuh, yang menghasilkan inkonsistensi hukum secara masif. Untuk memutus rantai ketidakpastian tersebut, penelitian ini merumuskan rekonstruksi norma melalui penetapan kriteria minimal pengusahaan yang mengadopsi prinsip *Baugebot* dan *Maß der Nutzung* dari hukum Jerman sebagaimana diatur dalam Pasal 176 *Baugezetsbuch.* Rekonstruksi ini terwujud dalam standar persentase yang proporsional, yaitu pola bertahap 25%-75% dalam periode 2-5 tahun untuk HGU, minimal 50% progress fisik dalam 3 tahun untuk HGB, dan minimal 60% dalam 2 tahun untuk Hak Pakai. Standar diferensiasi ini harus disertai mekanisme pengecualian *force majeure* yang limitatif dan transparan.

Implikasi normatif dari temuan ini mengharuskan pembentuk peraturan untuk segera melakukan revisi fundamental terhadap PP21/2021, karena perubahan pada level Peraturan Menteri ATR/BPN atau Peraturan Kepala BPN tidak cukup kuat untuk mengatasi persoalan hierarki norma dan stabilitas hukum jangka panjang. Perubahan di tingkat Peraturan Pemerintah sangat krusial agar standar persentase pengusahaan, jangka waktu betahap, dan mekanisme *force majeure* yang jelas dan transparan memiliki daya ikat yang kuat dan menjadi pedoman baku bagi kementerian ATR/BPN dalam menjalankan fungsi pengawasan dan penegakan hukum. Bagi pengadilan, kriteria kuantitatif ini akan menggeser beban pembuktian dari subjektifitas hakim manuju verifikasi data teknis yang lebih objektif, sehingga mampu meminimalisir sengketa, mengurangi disparitas putusan, dan meningkatkan kualitas yurisprudensi hukum agrarian di Indonesia. Mahkamah Agung perlu segera menerbitkan SEMA atau PERMA yang memberikan pedoman interpretasi konsisten terhadap kriteria pengusahaan tanah, termasuk standar alat bukti yang dapat diterima seperti citra satelit, laporan survei lapangan, dan dokumen produktivitas, serta prinsip pembagian beban pembuktian yang seimbang antara negara dan pemegang hak untuk menjamin keadilan prosedural dan sumbstantif.

Tahapan implementasi atas rekomendasi ini harus dimulai dengan sinkronisasi regulasi antara PP Penertiban Tanah Terlantar dengan regulasi sektoral terkait untuk menjamin keharmonisan sistem hukum secara menyeluruh. Kementerian ATR/BPN perlu menindaklanjuti dengan pengembangan sistem monitoring berbabsis teknologi citra satelit multitemporal, *drone* untuk verifikasi lapangan, dan

GIS terintegrasi guna memverifikasi progres fisik secara *real time,* objektif, dan transparan. Implementasi bertahap dapat dimulai melalui *pilot project* di beberapa provinsi dengan karakter geografis dan ekonomi yang berbeda, disertai evaluasi berkala untuk mengidentifikasi hambatan teknis dan menyempurnakan mekanisme operasional sebelum diterapkan secara nasional. Dengan mentransformasi kriteria dari narasi semantik yang kabur menjadi standar persentase dan jangka waktu yang pasti, penertiban tanah terlantar tidak lagi menjadi instrumen administratif yang represif dan berpotensi diskriminatif, melainkan menjadi jaminan kepastian hukum yang mampu mendorong produktivitas lahan, melindungi hak para pemegang hak, dan pada akhirnya mewujudkan keadilan agraria sebagaimana diamanatkan UUPA 1960 dan program reforma agraria nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Universitas Trisakti, 2013.

H. L. A. HART. *The Concept of Law Third Edition*. Leslie Green, 2012.

Maria S. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. kompas, 2006.

Achmad Ali. *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015.

Sudikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2009.

Timothy Endicott. *Vagueness in Law*. Oxford University Press, 2000. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198268406.001.0001.

Jurnal/Artikel

Adi Rahmanto, Aprila Niravita, Muhammad Adymas Hikal Fikri, Harry Nugroho. “Perlindungan Hak Tanah untuk Keberlanjutan Agribisnis: Peran Pendaftaran Tanah dalam Mengamankan Aset Pertanian.” *Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2025).

Alexy, Robert. “Gustav Radbruch’ s Concept of Law” 26, no. 1946 (2006).

Brian Shella Novanto, Dita Fitria Amelia, Kris Widhianti. “Analisis Kebijakan Redistribusi Tanah untuk Mengatasi Ketimpangan Sosial Ekonomi di Pedesaan.” *Notaire* 8, no. 3 (2025).

Deddy Febrianto, Prasta Rahandyanto Putra, Ramzy Muhammad Basyarahil, Marcello Alfarico De Jesus, David Harjo. “Unsur Sengaja pada Tanah yang Tidak Dipergunakan atau Dimanfaatkan dalam Perspektif Hukum Administrasi Pertanahan.” *Minuta* 7, no. 2 (2025). https://journal.ubaya.ac.id/index.php/jmta.

Diva Prasista, Putu Amalia, Ketut Kasta Arya Wijaya, dan Luh Putu Suryani. “ Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan” *Jurnal Konstruksi Hukum* 3, no. 3 (2022). https://doi.org/10.55637/jkh.3.3.5320.515-520.

Harris Sibuea. “Efektifitas Pengaturan Penertiban Tanah Terlantar.” *Jurnal DPR RI*, no. 1 (2020).

Pramudhawardhani, Ardhia Pramesti, Sofi Amalia Aulia Jannah, Aprila Niravita. “Revitalisasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Hukum Pertanahan Nasional.” *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria* 3, no. 2 (2024). https://doi.org/10.23920/litra.v3i2.1703.

Ramadhan, Ahsanul Rizky, Firman Muntaqo, dan Iza Rumesten RS. "Penertiban Tanah Terlantar dalam Rangka Penatagunaan dan Pemanfaatan Tanah." *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 11, no. 1 (2022). https://doi.org/10.28946/rpt.v11i1.1799.

Rizky Abdullah Maulana, Dievla Yunda Asadel, Lutfiah Nur Janah, Pratama Rizky, dan Fraticia Steffy Angelica Mahardika, Refanissa Syafira. "Kepastian Hukum atas Hak atas Tanah dalam Investasi: Telaah Yuridis Normatif terhadap UU Agraria dan UU Cipta Kerja." *Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat* 5, no. 4 (2025): 1455.

Syifa Zahrani Khairuniaa, Rahel Rezky Simanjuntakb, Sefrina Linda Adilla Putric, Angelica, dan Azzahra Cantika Madhinae Nathaniellad. "Optimalisasi Reforma Agraria untuk Kesejahteraan Masyarakat dalam Kerangka Hukum Tanah Nasional." *Van Java Law Journal* 1, no. 2 (2024).

Vera Siti Parihah, M Anggi Prastiawan, Recca Ayu Hapsari. "Penyelesaian Sengketa Tanah dengan Hak Guna Usaha dalam Penertiban Tanah Terlantar." *Administrative Law & Governance Journal.* 5, no. 3 (2022).

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.

Sumber Lainnya

Baugesetzbuch (2017).

Direktori Putusan Mahkamah Agung Nomor : 90 PK/TUN/2016.

Direktori Putusan Mahkamah Agung Nomor: 274/G/2014/PTUN-JKT.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014.