

Sengketa Penetapan Tanah Terlantar atas Hak Guna Usaha Nomor 18 PT Gunung Meranti Raya Plywood: Problematika Transisi dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 ke Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021

Muhammad Afif Naufal*

Abstrak

Sengketa penetapan tanah terlantar pada Hak Guna Usaha (HGU) Nomor 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood di Kalimantan Selatan menggambarkan kompleksitas yang muncul di tengah perubahan regulasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 ke Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021. Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/I/2020 yang menyatakan tanah tersebut sebagai terlantar memunculkan perdebatan mengenai ketepatan prosedur administratif serta kecukupan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Melalui pendekatan yuridis normatif, penelitian ini melihat bagaimana perubahan regulasi tersebut berdampak tidak hanya pada tatanan hukum, tetapi juga pada kondisi sosial masyarakat yang bergantung pada kepastian penguasaan tanah. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 menawarkan sistem yang lebih transparan dan partisipatif, absennya ketentuan peralihan justru memperlebar ruang ketidakpastian hukum, terutama bagi pemegang HGU yang berhadapan dengan proses penetapan tanah terlantar yang dimulai sebelum rezim hukum baru berlaku. Keadaan ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan pembaruan regulasi dan implementasi faktualnya, yang pada akhirnya berpotensi melemahkan keadilan substantif dalam penguasaan tanah. Reformasi agraria hanya dapat berjalan efektif apabila ditopang kerangka hukum yang adaptif dan sensitif terhadap realitas sosial, guna mencegah munculnya konflik agraria yang lebih kompleks di masa mendatang.

Kata Kunci: agraria, tanah terlantar, transisi regulasi.

Dispute over the Designation of Abandoned Land on HGU Number 18 of PT Gunung Meranti Raya Plywood: Regulatory Transition Issues from Government Regulation Number 11 of 2010 to Number 20 of 2021

Abstract

The dispute over the designation of abandoned land on Cultivation Rights (HGU) No. 18 owned by PT Gunung Meranti Raya Plywood in South Kalimantan illustrates the complexity that arises amid the regulatory shift from Government Regulation No. 11 of 2010 to Government Regulation No. 20 of 2021. The Decree of the Minister of ATR/BPN No. 1/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/I/2020, which declared the land abandoned, triggered debates regarding the accuracy of administrative procedures and the adequacy of legal protection for the rights holder. Using a normative juridical approach, this study examines how these regulatory changes affect not only the legal framework but also the social conditions of communities that depend on certainty of land tenure. The analysis shows that although Government Regulation No. 20 of 2021 introduces a more transparent and participatory system, the absence of transitional provisions has widened the scope of legal uncertainty, particularly for HGU holders whose cases regarding abandoned land began prior to the new regulatory regime. This situation reveals a gap between the objectives of regulatory reform and its actual implementation, which ultimately has the potential to undermine substantive justice in land governance. Agrarian reform can only operate effectively if supported by a legal framework that is adaptive and responsive to social realities, in order to prevent the emergence of more complex agrarian conflicts in the future.

Keywords: agrarian, abandoned land, regulatory transition.

* Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Hegarmanah, Kec. Jatinangor, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat 45363, muhammad22108@mail.unpad.ac.id.

PENDAHULUAN

Indonesia menempatkan hukum sebagai alat utama dalam mengatur dan mengarahkan semua bidang dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara termasuk dalam hal pengelolaan sumber daya agraria. Istilah agraria sendiri memiliki cakupan makna yang luas. Secara linguistik, istilah tersebut berakar dari kata *ager* dalam bahasa Latin, yang secara konseptual diartikan sebagai lahan atau suatu area tanah tertentu. Dalam konteks kebahasaan, agraria diartikan sebagai urusan yang berkaitan dengan tanah pertanian maupun kepemilikannya. Dalam literatur hukum, seperti di *Black's Law Dictionary*, agraria dimaknai sebagai sesuatu yang berhubungan dengan tanah, termasuk distribusinya. Para ahli hukum Indonesia seperti Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosudibio memperluas pengertian ini dengan menyatakan bahwa agraria mencakup seluruh isu yang berhubungan dengan tanah dan segala benda yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah. Hal ini selaras dengan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 yang meskipun tidak memberikan definisi eksplisit tentang agraria, namun dalam konsiderannya menyebutkan ruang lingkup agraria meliputi tanah, perairan, udara, beserta kandungan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.¹ Cakupan yang demikian luas, pengaturan hukum di bidang agraria ini menjadi sangat penting.

Tanah sebagai salah satu komponennya termasuk dalam jenis benda yang memiliki peranan yang sangat signifikan. karena fungsi strategis bagi kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat.² Oleh sebab itu, suatu negara mempunyai tanggung jawab untuk memastikan bahwa tanah dimanfaatkan secara optimal, berkeadilan, dan sesuai peruntukannya. Salah satu bentuk kontrol negara terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh pihak ketiga adalah melalui mekanisme penetapan tanah terlantar. Mekanisme regulatif ini dirancang untuk menghalangi berbagai bentuk pelanggaran serta kelalaian dalam penggunaan hak atas tanah, khususnya Hak Guna Usaha (HGU), agar tanah tersebut tetap dimanfaatkan secara efisien dan mendukung kegiatan ekonomi produktif. Walaupun demikian, penerapan langkah-langkah kebijakan pengelolaan tanah terlantar sebagaimana diatur dalam PP Nomor 11 Tahun 2010 memperlihatkan sejumlah kelemahan prosedural. Beberapa tahapan seperti identifikasi dan verifikasi lapangan seringkali dilakukan tanpa keterlibatan langsung pemegang hak, terbatas pada jenjang struktural di lingkungan instansi pertahanan dengan tahapan yang panjang dan menyebabkan ketidakpastian hukum, serta minimnya transparansi yang berbelit menjadi faktor utama tidak optimalnya kebijakan ini di lapangan.³ Situasi menjadi semakin kompleks saat terjadi transisi regulasi ke PP Nomor 20 Tahun 2021. Peraturan baru ini menegaskan bahwa bidang tanah yang tidak digunakan atau dimanfaatkan dalam jangka waktu dua tahun sejak hak diterbitkan dapat dikategorikan sebagai tanah terlantar dan ditertibkan oleh negara.⁴ Dengan perubahan ketentuan tersebut, muncul tantangan dalam menyesuaikan prosedur lama dengan sistem baru, terutama jika keputusan administratif diambil pada masa transisi antara peraturan.

Hal inilah yang terlihat dalam kasus penetapan tanah terlantar atas HGU Nomor 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood di Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan. Keputusan Menteri ATR/BPN No. 1/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/I/2020 yang menyebutkan bahwa tanah tersebut sebagai tanah terlantar menuai keberatan dari pihak pemilik HGU, yang menyatakan bahwa tidak ada pemberitahuan sebelumnya, serta kegiatan usaha masih aktif dijalankan.⁵ Kompleksitas permasalahan meningkat disebabkan oleh fakta bahwa keputusan dimaksud diambil ketika terjadi peralihan antara dua rezim hukum yang berbeda, yaitu antara ketentuan

¹ Isnaini dan Anggreni A. Lubis, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Medan: Pustaka Prima, 2022, hlm. 17.

² Marulak, *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: STPN Press, 2020, hlm. 1.

³ Harris Y. P. Sibuea, "Efektivitas Pengaturan Penertiban Tanah", *Kajian*, Vol. 26, No. 1, 2021, hlm. 94.

⁴ Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Pemanfaatan Tanah.

⁵ Kementerian ATR/BPN, "Penanganan Pengaduan Masyarakat atas Penetapan Tanah Terlantar HGU No. 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood oleh Sdr. Widjaja Tiono", *Forum Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi II DPR RI*, Jakarta, 17 April 2025, tanpa halaman.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 yang mengatur mekanisme baru penertiban tanah terlantar dalam bingkai kebijakan reformasi struktural. Transisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar apakah prosedur yang ditempuh telah sesuai dengan prinsip hukum administrasi negara? Bagaimana keabsahan keputusan administratif jika dikeluarkan di tengah kekosongan atau ambiguitas regulasi?

Dalam konteks ini, penting untuk mengkaji lebih dalam permasalahan hukum yang muncul dari masa transisi antar regulasi tersebut, baik dari aspek legalitas, prosedural, maupun perlindungan hukum terhadap pemegang hak. Penelitian ini akan menyoroti bagaimana peralihan kebijakan dapat menimbulkan sengketa administratif yang merugikan pihak tertentu, serta mengevaluasi sejauh mana keputusan pemerintah selaras dengan aturan dan prinsip yang ada. Dengan alasan tersebut, menurut pandangan penulis perlu dilakukan analisis kritis terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam penetapan tanah terlantar selama masa transisi dari PP Nomor 11 Tahun 2010 menuju PP Nomor 20 Tahun 2021, dengan menjadikan kasus HGU Nomor 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood sebagai representasi persoalan agraria yang aktual.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang dipadukan dengan pendekatan studi kasus untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai efektivitas pengaturan tanah terlantar. Analisis yuridis normatif digunakan untuk membangun kerangka hukum dan menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan studi kasus berfungsi menguji bagaimana norma tersebut diterapkan dalam konteks konkret. Kasus HGU Nomor 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood dipilih karena mencerminkan kompleksitas persoalan yang muncul selama masa transisi regulasi, sehingga menjadi contoh representatif bagi analisis yang lebih mendalam. Bahan hukum primer berupa peraturan pemerintah, keputusan menteri, dan ketentuan teknis terkait menjadi dasar utama penilaian legalitas prosedur penetapan tanah terlantar.⁶ Bahan hukum sekunder termasuk literatur akademik, jurnal ilmiah, dan dokumen kebijakan digunakan untuk memperkuat konteks teoritis serta menjelaskan prinsip hukum administrasi negara yang relevan.⁷ Proses analisis dilakukan melalui identifikasi isu hukum yang timbul dari kasus, pengaitan dengan prinsip administrasi negara, serta evaluasi terhadap bentuk dan efektivitas perlindungan hukum bagi pemegang HGU di tengah perubahan kebijakan agraria. Hasil analisis diharapkan dapat memberikan dasar bagi rekomendasi kebijakan yang lebih adaptif dan mampu memperkuat kepastian hukum selama masa transisi regulasi..

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Ketentuan Hukum Penertiban Tanah Terlantar

Dalam perjalanannya, pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lazim disebut UUPA, yang diberlakukan mulai 24 September 1960 dan menandai lahirnya era baru dalam reformasi hukum pertanahan di Indonesia.⁸ Undang-undang ini menetapkan seperangkat aturan yang di dalamnya mencakup pengaturan mengenai tanah serta hak kepemilikan tanah yang secara sah dapat dimiliki oleh seluruh warga negara, baik secara individu, kolektif masyarakat, maupun lembaga berbadan hukum. Menurut ketentuan yang termuat dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria dijelaskan bahwa hak atas tanah yang dimiliki oleh subjek hukum tersebut berkewajiban untuk menjalankan dan menggunakan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan serta batasan yang telah ditentukan sebelumnya.⁹ Proses pemberian hak atas tanah dari

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016, hlm. 22.

⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: UMRAM PRESS, 2020, hlm.60.

⁸ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 1.

⁹ Luh Putu, Sukirno, Irma, "Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar)",

pemerintah kepada masyarakat bukan berarti memberikan otoritas tanpa batas kepada penerima hak untuk mempergunakan lahan tersebut secara bebas tanpa memperhatikan aturan hukum yang berlaku. Kondisi tersebut muncul karena setiap penerimaan hak atas tanah selalu diikuti dengan tanggung jawab hukum bagi pemegang hak untuk memelihara dan menggunakan lahan tersebut sesuai dengan regulasi yang berlaku, termasuk kewajiban utama untuk tidak membiarkan tanah menjadi tidak produktif, yang berkaitan erat dengan asas fungsi sosial tanah dalam hukum agraria Indonesia. Asas ini menegaskan bahwa tanah tidak boleh digunakan atau dibiarkan begitu saja hanya demi kepentingan pribadi, karena tindakan semacam itu dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat luas dan bertentangan dengan fungsi dari pemberian hak atas tanah tersebut.

Ketentuan hukum mengenai tanah terlantar merupakan salah satu instrumen strategis dalam pelaksanaan kebijakan agraria di Indonesia. Dalam perspektif peraturan agraria nasional, tanah terlantar dipahami sebagai suatu bentuk pengendalian oleh negara terhadap tanah yang tidak dimanfaatkan sesuai rencana penggunaan yang telah ditetapkan, sebagaimana diatur secara eksplisit dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 mengenai Penertiban dan Pemanfaatan Tanah Terlantar.¹⁰ Berdasarkan Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010, objek penertiban tanah terlantar adalah tanah hak yang merujuk pada penguasaan tanah yang tidak dimanfaatkan, tidak digarap, maupun tidak digunakan sesuai dengan sifat, keadaan, dan tujuan dari pemberian hak ataupun dasar penguasaannya.¹¹ Kebijakan penertiban tanah terlantar dimaksudkan untuk mencegah spekulasi, menegakkan fungsi sosial tanah, dan mempercepat pendayagunaan tanah bagi kepentingan pembangunan.¹²

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 mengatur prosedur pengendalian tanah terlantar secara rinci. Proses dimulai dari tahap identifikasi dan inventarisasi, dimana Badan Pertanahan Nasional (BPN) melakukan verifikasi data fisik dan yuridis, pengecekan dokumen, serta pemeriksaan langsung atas penggunaan tanah. Setelah itu, pemegang hak diberi peringatan tertulis sebanyak tiga kali, masing-masing dengan tenggat waktu satu bulan. Bila tanah tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, maka Badan Pertanahan Nasional dapat memberikan rekomendasi agar tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah terlantar yang akibatnya menghapuskan seluruh hak kepemilikan dan menjadikan tanah tersebut dikuasai langsung oleh pemerintah.¹³ Meski secara normatif telah dirancang bertahap dan preventif, PP ini justru dikritik karena memunculkan kompleksitas birokrasi dan keterbatasan partisipasi pemegang hak. Banyak pemegang hak merasa tidak memiliki ruang yang cukup untuk membuktikan bahwa tanah yang mereka kuasai masih dalam proses atau rencana pemanfaatan, padahal dalam praktik, tanah tidak selalu bisa langsung dimanfaatkan karena kendala teknis, sosial, atau ekonomi. Persepsi yang tidak jelas mengenai kriteria tanah terlantar juga menyebabkan ketidakpastian hukum dan konflik baru, khususnya ketika tanah yang ditetapkan sebagai terlantar secara fisik telah dikuasai oleh masyarakat atau pihak ketiga lainnya.¹⁴ Di sisi lain, kelemahan utama PP ini juga terlihat dari ketidaksesuaian antara kebijakan dan kenyataan di lapangan. Misalnya, sebidang tanah yang statusnya telah ditetapkan menjadi terlantar tidak dapat langsung dieksekusi atau dimanfaatkan kembali oleh negara karena adanya keterbatasan biaya operasional di kantor pertanahan, hingga beberapa tahun setelah penetapan tanah sebagai terlantar, belum ada realisasi pendayagunaan ulang tanah tersebut secara konkret.¹⁵

NOTARIUS, Vol. 14, No. 1, 2021, hlm. 567.

¹⁰ Ahsanul Rizky, Firman Muntaqo, Iza Rumesten, "Penertiban Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan dan Pemanfaatan Tanah", *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol. 11, No. 1, 2022, hlm. 96.

¹¹ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

¹² Luh Putu, Sukirno, Irma, *Op.Cit.*, hlm. 568.

¹³ Haerani Husainy dan Diah Astri, "Tinjauan Yuridis terhadap Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar", *MALE LAW JOURNAL*, Vol. 1, No. 2, 2017 hlm. 291.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 288.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 296.

Sebagai bentuk pelaksanaan kebijakan reformasi struktural serta peningkatan efisiensi dalam kegiatan berusaha sesuai mandat Undang-Undang Cipta Kerja, pemerintah mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar yang menggantikan ketentuan sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010.¹⁶ Regulasi baru melalui PP Nomor 20 Tahun 2021 membawa perubahan signifikan terhadap kebijakan penertiban tanah terlantar, di antaranya dengan mempertegas kriteria, mempercepat tahapan proses, dan menyederhanakan prosedur administratif. Mengacu pada ketentuan yang telah dirumuskan, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 secara komprehensif menjelaskan proses berjenjang penetapan tanah sebagai tanah terlantar yang diawali dengan peringatan resmi hingga keputusan final terhadap tanah dimaksud.¹⁷ Ketentuan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa pemilik atau penguasa hak tanah berkewajiban mengolah, menggunakan, dan memelihara tanah searah dengan tujuan pemberian haknya. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, kepala kantor wilayah mengajukan keputusan dalam waktu 30 hari kerja kepada menteri untuk penetapan tanah terlantar.¹⁸ Selain itu juga ditegaskan bahwa penetapan pembatasan waktu sebelum tanah dapat dikategorikan sebagai terlantar adalah 2 tahun sejak hak tersebut diberikan untuk dimanfaatkan kepada pemegang hak.¹⁹

Namun, percepatan prosedur juga menuntut kesiapan administrasi pertanahan yang matang, baik dari sisi pedoman teknis, akurasi data, maupun koordinasi lintas lembaga agar implementasinya tidak menimbulkan kesalahpahaman atau potensi pelanggaran prosedur. Dalam aspek berbeda, perubahan dari PP Nomor 11 Tahun 2010 menuju PP Nomor 20 Tahun 2021 belum mendapatkan perhatian menyeluruh sebab absennya pengaturan peralihan yang detail dan terstruktur. Dalam praktiknya, tahapan seperti evaluasi dan peringatan yang merupakan bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak tidak selalu terlaksana secara optimal oleh pihak berwenang.²⁰ Hal ini memunculkan persoalan hukum ketika suatu proses penertiban tanah sudah berjalan di bawah ketentuan lama, tetapi belum selesai saat aturan baru diberlakukan. Dalam kondisi demikian, aparat pelaksana di lapangan kerap dihadapkan pada dilema apakah melanjutkan proses berdasarkan prosedur lama atau menyesuainya dengan mekanisme baru. Ketiadaan pedoman transisi yang tegas membuka ruang terjadinya ketidaksinkronan penerapan hukum. Pihak yang berhak atas tanah, khususnya pemegang Hak Guna Usaha (HGU), mungkin merasa keberatan saat mekanisme yang lama berdasarkan PP Nomor 11 Tahun 2010 digantikan secara tiba-tiba oleh ketentuan dalam PP Nomor 20 Tahun 2021, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Kondisi ini berpotensi melanggar asas legalitas serta asas perlindungan hak warga negara, bahkan berisiko memicu gugatan atas keputusan administratif yang dianggap cacat prosedur atau tidak sah.

Permasalahan ketentuan hukum dan transisi regulasi ini secara langsung berkaitan dengan sengketa penetapan tanah terlantar atas HGU Nomor 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood di Kabupaten Tanah Laut, Kalimantan Selatan. Sengketa tersebut muncul ketika Kementerian ATR/BPN menerbitkan Keputusan Menteri ATR/BPN No. 1/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/I/2020 yang menetapkan tanah perusahaan sebagai tanah terlantar. Keputusan ini diambil pada masa ketika PP Nomor 11 Tahun 2010 masih berlaku, tetapi dalam suasana kebijakan yang sedang bergeser menuju implementasi PP Nomor 20 Tahun 2021. Pihak pemegang HGU menyatakan keberatan karena merasa tidak pernah menerima pemberitahuan resmi sebelumnya, sementara kegiatan

¹⁶ Nivena Ridanti, "Peranan Politik Hukum dalam Melindungi Pemegang Hak Atas Tanah yang Dinyatakan Terlantar," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora, dan Politik*, Vol. 5, No. 4, 2025, hlm. 2964.

¹⁷ Putu Amalia Diva Prasista, Kadek Krisna Aditya Wijaya, & Luh Putu Suryani, "Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan," *Jurnal Konstitusi Hukum*, Vol. 3, No. 3, 2022, hlm. 518.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Gustianus Elbert & Gustianus Fernando, "Analisa Hukum atas Tanah Hak Milik yang Terlantar Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021," *Jurnal Hukum Adigama*, Vol. 4, No. 2, 2021, hlm. 2954.

²⁰ Tutiek Retnowati & Widyawati Boediningsih, "Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak atas Tanah Terlantar," *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan*, Vol. 5, No. 2, 2021, hlm. 272.

usaha diklaim masih berjalan.

Kasus HGU No. 18 PT. Gunung Meranti Raya Plywood

Pada tanggal 17 Maret 2025 pukul 03:12:21, Widjaja Tiono, bertindak sebagai pengadu dan diwakili oleh kuasa hukum dari ADVIS Law Firm (Isai Panantulu Nyapil, S.H., M.H.; H. Marli, S.H., M.H.; dan H. Illa, S.H.), menyampaikan keberatan terhadap Keputusan Menteri ATR/BPN No. 1/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/I/2020 yang menetapkan sebagian tanah HGU Nomor 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood sebagai tanah terlantar. Pengadu menyatakan bahwa keputusan tersebut merugikan secara material dan hukum karena dikeluarkan tanpa pemberitahuan atau sosialisasi terlebih dahulu kepada pemegang HGU, padahal PT tersebut masih aktif memanfaatkan tanah.²¹ Keadaan tersebut dinilai tidak sejalan dengan aturan dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 karena tidak memenuhi tahapan wajib seperti inventarisasi, verifikasi, pengkajian, serta penyampaian pemberitahuan kepada pemilik hak sebelum keputusan tanah terlantar diberlakukan.

Di sisi berlawanan, ATR/BPN melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Laut secara tegas menegaskan pandangannya bahwa proses penertiban tanah terlantar tersebut telah dilaksanakan secara sah berdasarkan regulasi yang mulai diberlakukan pada saat itu, yaitu PP Nomor 11 Tahun 2010. Mereka menjelaskan bahwa sejak 24 Mei 2011, Kanwil BPN Kalimantan Selatan telah memberitahukan kepada Direktur PT Gunung Meranti Raya Plywood melalui Surat No. 501/500.16/V/2011 bahwa akan dilakukan identifikasi dan penelitian atas tanah yang dicurigai terlantar. Proses ini kemudian dilanjutkan dengan peninjauan lapangan oleh Tim Panitia C pada 12 November 2013, yang turut dihadiri perwakilan perusahaan Saudara Wardani Sabri sebagai bentuk transparansi.²²

Hasil peninjauan dan penelitian menunjukkan bahwa terdapat areal seluas sekitar 1.890,85 hektar yang tidak dimanfaatkan sesuai tujuan pemberian HGU. Sesuai mekanisme PP Nomor 11 Tahun 2010, Kanwil BPN kemudian mengirim tiga kali surat peringatan pertama pada 29 Januari 2014, kedua pada 26 Mei 2014, dan ketiga pada 16 September 2014 memberi kesempatan kepada pemegang hak untuk memperbaiki pemanfaatan tanah. Ketika tidak ada perubahan signifikan, Kementerian ATR/BPN akhirnya menerbitkan SK Nomor 1/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/I/2020 tertanggal 3 Januari 2020, yang memutuskan status tanah tersebut sebagai tanah terlantar dan mencabut hak atasnya. Menurut pandangan ATR/BPN, mekanisme pelaksanaan ini dianggap telah mengikuti secara utuh PP Nomor 11 Tahun 2010 dan diperkuat pula oleh Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 mengenai prosedur penataan tanah yang tidak dimanfaatkan.

Dengan penjelasan yang komprehensif, PP Nomor 11 Tahun 2010 menguraikan batasan konseptual serta mekanisme operasional tanah terlantar pada Pasal 4 hingga Pasal 13, menjelaskan tahapan yang harus ditempuh sebelum status tanah ditetapkan secara resmi.²³ Dimana tanah yang diberikan hak seperti HGU dianggap terlantar bila tidak diusahakan, digunakan, atau dimanfaatkan sesuai peruntukannya. Proses identifikasi serta pengkajian wajib dilaksanakan setelah jangka waktu minimal tiga tahun sejak hak diterbitkan atau sejak izin berakhir, dengan pelaksana Panitia C yang terdiri atas unsur Badan Pertanahan Nasional, pemerintah daerah, dan lembaga terkait lainnya. Setelah itu, pemegang hak wajib diberi tiga peringatan tertulis sebelum penetapan resmi sebagai tanah terlantar dilakukan oleh Kepala BPN. Deklarasi tersebut memicu hilangnya hak atas tanah dan alih kuasa langsung kepada negara, serta kewajiban pengosongan yang harus ditunaikan pemegang hak dalam jangka waktu satu bulan semua ini tercantum secara tegas dalam PP tersebut. Kendati demikian, pengadu tetap menolak legitimasi prosedur ini, dengan alasan bahwa ketentuan peringatan seharusnya lebih

²¹ Kementerian ATR/BPN, *Op.Cit.*

²² *Ibid.*

²³ Dian Aries, *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, Yogyakarta: STPN Press, 2019, hlm 25.

transparan dan menyertakan sosialisasi kepada pemegang hak sebagaimana ditegaskan dalam PP Nomor 20 Tahun 2021. Pengadu merasa keputusan itu prematur dan tidak mempertimbangkan kondisi lapangan yang menunjukkan bahwa PT tersebut masih menjalankan aktivitas perusahaan yang sah. Sebaliknya, BPN menegaskan bahwa semua tahapan dijalankan sesuai aturan yang berlaku sepanjang periode tersebut (2011–2020). HGU memang telah habis masa berlakunya pada 19 April 2025, dan hingga saat pengaduan dilakukan, tidak ada upaya hukum yang diajukan terhadap SK penetapan tanah terlantar tersebut.²⁴

Analisis Transisi Regulasi dan Permasalahan Sengketa

PP Nomor 11 Tahun 2010 berfungsi sebagai aturan pengganti dari PP Nomor 36 Tahun 1998. Latar belakang pembentukannya menegaskan bahwa peningkatan jumlah tanah terlantar menimbulkan ketimpangan sosial dan ekonomi yang signifikan serta merusak keseimbangan lingkungan. Dengan mempertimbangkan tanggung jawab negara terhadap pengelolaan tanah, dibutuhkan sistem hukum yang memperkuat kembali esensi fungsi sosial tanah sebagaimana diatur secara eksplisit dalam Pasal 6 dan Pasal 27 UUPA 1960, di mana setiap hak atas tanah tidak dapat digunakan secara absolut melainkan harus memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat.²⁵ Tujuan utama dari PP 11/2010 adalah mendorong optimalisasi pemanfaatan tanah serta mencegah praktik spekulasi tanah yang hanya digunakan sebagai komoditas tanpa pemanfaatan nyata.²⁶ Secara prosedural, PP 11/2010 mengatur mekanisme penertiban tanah terlantar melalui tahapan formal yang ketat. Pertama, Rangkaian kegiatan identifikasi serta penelaahan dijalankan oleh tim yang dibentuk secara sah oleh Badan Pertanahan Nasional, yang prosesnya dimulai setelah tiga tahun sejak hak tanah tersebut dikeluarkan, dengan mencakup verifikasi fisik maupun yuridis, pemeriksaan lapangan, hingga penyusunan berita acara.²⁷ Kedua, Jika ditemukan indikasi bahwa tanah tersebut tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, pejabat wilayah BPN akan mengirimkan surat peringatan bertingkat sebanyak tiga kali kepada pemegang hak dalam kurun waktu tertentu.²⁸ Ketiga, Jika peringatan resmi tidak memperoleh tanggapan, pejabat tertinggi di BPN berhak menyatakan bahwa bidang tanah itu termasuk kategori terlantar, sehingga secara hukum hak kepemilikannya gugur dan tanah tersebut berpindah ke wewenang negara.²⁹ Meskipun secara normatif tampak tegas dan jelas, implementasi PP 11/2010 banyak dikritik karena sifatnya yang lebih administratif dan minim memberikan ruang bagi pemegang hak untuk menyampaikan pembelaan secara efektif. Proses identifikasi dan penelitian kerap dilakukan tanpa melibatkan pemilik tanah, sehingga sering menimbulkan keberatan hukum.

Kelemahan mendasar dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 berkaitan dengan pelaksanaan penertiban serta pemanfaatan tanah terlantar yang dinilai belum efektif di lapangan. Regulasi ini cenderung tidak mampu mencapai tujuan penertiban tanah terlantar secara optimal. Prosedur yang panjang, mekanisme birokrasi yang berbelit, serta minimnya koordinasi antar instansi baik secara vertikal maupun horizontal telah mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi pihak terlibat. Kondisi ini memperlihatkan bahwa PP Nomor 11 Tahun 2010 lebih menitikberatkan pada aspek administratif ketimbang penyelesaian substansial atas permasalahan penelantaran tanah.³⁰ Dari sisi substansi pengaturan, kelemahan mendasar terletak pada kriteria penetapan tanah terlantar yang masih bersifat sempit. Regulasi ini hanya menitikberatkan pada ukuran luas tanah yang tidak dimanfaatkan, tanpa mempertimbangkan

²⁴ Kementerian ATR/BPN, *Op.Cit.*

²⁵ Harris Y. P. Sibuea, *Op.Cit.* hlm. 93.

²⁶ Putu Sinta Dewi *et al.*, *Op.cit.*, hlm. 93.

²⁷ Pasal 4–7 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

²⁸ *Ibid.*, Pasal 8.

²⁹ *Ibid.*, Pasal 9-10.

³⁰ Ida Nurlinda, Yani Pujiwati, dan Marenda Ishak S., “Evaluasi Dampak Berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar terhadap Kebijakan Pengelolaan Tanah Pertanian di Kabupaten Tasikmalaya”, *Sosiohumaniora*, Vol. 15, No. 1, 2013, hlm. 109.

faktor lain seperti kondisi fisik tanah, daya dukung lingkungan, maupun potensi produktivitasnya. Akibatnya, terdapat risiko kekeliruan dalam menetapkan status suatu bidang tanah sebagai tanah terlantar, padahal bisa jadi ketidakbermanfaatnya disebabkan faktor alamiah atau keterbatasan teknis lain. Berdasarkan hasil penerapan, PP Nomor 11 Tahun 2010 belum terbukti efektif sebagai alat yang seimbang dan objektif dalam proses klasifikasi tanah terlantar.³¹ Secara lebih mendalam, PP Nomor 11 Tahun 2010 belum mampu berfungsi sebagai perangkat hukum yang menggerakkan pemanfaatan tanah secara berkesinambungan dan produktif. Regulasi ini tidak memberikan tolok ukur yang jelas mengenai optimalisasi pemanfaatan tanah, sehingga tidak mendorong adanya rangsangan positif bagi pemegang hak untuk mengelola tanahnya dengan lebih produktif. Dengan kata lain, regulasi ini belum mampu menghadirkan keseimbangan antara aspek penertiban dan aspek pendayagunaan tanah. Padahal, tanah dalam perspektif UUPA memiliki fungsi sosial yang harus dijaga agar pemanfaatannya tidak sekadar tunduk pada kepentingan administratif, tetapi benar-benar diarahkan pada pencapaian Keadilan sosial serta peningkatan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat.³²

Dikeluarkannya PP Nomor 20 Tahun 2021 merupakan hasil penerapan dari Pasal 180 UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta pelaksanaan mandat Pasal 27, 34, dan 40 UUPA 1960, yang menghadirkan transformasi signifikan dalam mekanisme pengelolaan tanah di Indonesia. Pertama, terjadi perluasan objek penertiban. Pada masa sebelumnya, pengaturan hanya terbatas pada tanah dengan jenis hak tertentu, sedangkan dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 cakupannya diperluas hingga mencakup tanah hak milik, HGU, HGB, hak pakai, hak pengelolaan, dan kawasan non-hutan yang tidak dimanfaatkan meski memiliki izin usaha³³ Kedua, proses pemeriksaan terhadap tanah terlantar mengalami percepatan waktu pelaksanaan yang kini dibatasi selama dua tahun setelah penerbitan hak, sebagaimana ketentuan yang ditetapkan dalam Pasal 7 PP Nomor 20 Tahun 2021. Ketentuan ini jauh lebih singkat dibanding PP Nomor 11 Tahun 2010, yang menyebabkan praktik spekulasi tanah sulit ditekan. Ketiga, PP Nomor 20 Tahun 2021 menekankan prinsip good governance melalui mekanisme evaluasi, pemberian peringatan, hingga penetapan tanah terlantar dengan prosedur transparan dan partisipatif. Namun demikian, bila dibandingkan, PP Nomor 11 Tahun 2010 yang dinilai masih menitikberatkan pada aspek administratif semata. Regulasi tersebut tidak memberikan tolok ukur yang jelas tentang optimalisasi penggunaan tanah dan gagal menciptakan insentif positif bagi pemegang hak agar mengelola tanahnya secara produktif. Mengingat ketentuan Pasal 6 dalam UUPA, hak kepemilikan atas tanah mengandung nilai sosial yang mengharuskan pengelolaannya ditujukan untuk mendukung tercapainya keadilan sosial dan kesejahteraan umum. Oleh sebab itu, lahirnya PP Nomor 20 Tahun 2021 dipandang sebagai langkah korektif yang lebih menegaskan bahwa tanah tidak boleh sekadar menjadi objek spekulasi, melainkan wajib dikelola sesuai prinsip keberlanjutan dan fungsi sosialnya.

Perbedaan paradigma antara PP Nomor 11 Tahun 2010 dan PP Nomor 20 Tahun 2021 menunjukkan adanya pergeseran mendasar dalam kebijakan pertanahan nasional. PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar lahir dengan pendekatan administratif yang bersifat *topdown*. Mekanisme identifikasi dan penelitian dilakukan sepenuhnya oleh Panitia dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) bersama instansi terkait, kemudian diikuti tiga kali peringatan tertulis terhadap pemegang hak. Jika tetap tidak ditindaklanjuti, tanah langsung ditetapkan sebagai tanah terlantar tanpa forum partisipatif atau mekanisme pembelaan yang berarti dari pemegang hak. Paradigma ini mencerminkan model hukum formalistik yang menempatkan administrasi negara sebagai pusat kontrol, sehingga

³¹ *Ibid.*, hlm. 107.

³² *Ibid.*, hlm. 108.

³³ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

warga hanya menjadi objek kebijakan tanpa ruang yang cukup untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Berbeda halnya, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 mengenai penataan kawasan serta tanah yang tidak dimanfaatkan telah disahkan sebagai salah satu komponen dari kebijakan hukum *omnibus law* cipta kerja, menggeser orientasi tersebut menuju kerangka tata kelola yang lebih partisipatif. Regulasi baru ini memperkenalkan konsep inventarisasi kawasan dan tanah terindikasi terlantar, mempercepat jangka waktu penilaian menjadi dua tahun sejak diterbitkan haknya, serta menekankan prinsip *due process of law*. Pemegang hak diberi kesempatan untuk menyampaikan keberatan, menghadirkan bukti, dan dilibatkan secara langsung dalam proses evaluasi sebelum penetapan akhir. Perubahan ini bukan hanya bersifat prosedural, melainkan juga substansial karena menegaskan pentingnya transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik sebagai perwujudan prinsip *good governance* dalam kebijakan agraria. Guna mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, diperlukan penerapan standar pelayanan yang tepat dan bersifat transparan, dengan demikian, kebijakan tersebut diharapkan mampu menghadirkan kepastian bagi masyarakat penerima pelayanan serta mendukung terlaksananya tata kelola pemerintahan yang sesuai dengan prinsip *good governance*.³⁴ Pergeseran dari model formalistik ke arah partisipatif tersebut sejalan dengan gagasan hukum responsif yang menekankan bahwa regulasi tidak boleh sekadar menjadi instrumen kekuasaan, tetapi harus berfungsi sebagai sarana untuk menjamin keadilan sosial, melindungi hak masyarakat, dan menciptakan kepastian hukum yang inklusif. Dengan kerangka ini, tanah tidak lagi dipandang semata-mata sebagai objek spekulasi, melainkan harus dikelola sesuai dengan fungsi sosialnya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA. Prinsip fungsi sosial menegaskan bahwa setiap hak atas tanah tidak dapat dipergunakan hanya untuk kepentingan pribadi, tetapi harus memberi manfaat bagi masyarakat luas demi mencapai kemakmuran rakyat dan terwujudnya keadilan sosial. Hal ini sesuai dengan bentuk penguasaan atas tanah yang juga memuat sejumlah kewenangan serta ketentuan larangan dalam berbuat sesuatu terhadap tanah tersebut.³⁵ Dengan demikian, lahirnya PP Nomor 20 Tahun 2021 mencerminkan konsistensi pemerintah dalam memperkuat peran tanah sebagai instrumen pembangunan berkelanjutan sekaligus perlindungan hak konstitusional masyarakat.

Kasus HGU Nomor 18 PT Gunung Meranti Raya Plywood memperlihatkan secara konkret dilema antara penerapan PP No. 11 Tahun 2010 dan lahirnya PP Nomor 20 Tahun 2021. Di satu sisi, ATR/BPN berpegang pada asas *locus regit actum*, yakni hukum yang berlaku pada saat perbuatan dilakukan.³⁶ Yang dalam hal ini menjadi dasar sahnya suatu keputusan administrasi negara. Karena proses identifikasi, penelitian, hingga penerbitan Surat Keputusan (SK) Menteri ATR/BPN telah berlangsung sejak tahun 2011 hingga berakhir dengan SK Nomor 1/PTT-HGU/KEM-ATR/BPN/I/2020, maka penggunaan PP Nomor 11 Tahun 2010 sebagai pijakan hukum dianggap tepat dan sah secara formil. Namun, dari perspektif pemegang HGU, prosedur seperti yang diatur dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 seharusnya tetap dipertimbangkan demi menjamin perlindungan hak mereka. Regulasi baru itu menekankan transparansi, partisipasi, serta pemberitahuan yang layak kepada pemegang hak sebelum penetapan tanah sebagai terlantar. Situasi ini menimbulkan tarik menarik antara kepastian hukum yang berbasis aturan positif dengan tuntutan keadilan substantif yang dirasakan oleh pemegang HGU. Dilema hukum semakin nyata terlihat karena PP Nomor 20 Tahun 2021 tidak memuat ketentuan peralihan yang mengatur bagaimana status kasus yang sedang berjalan saat regulasi baru diundangkan. Ketiadaan norma transisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum apakah proses lama harus

³⁴ Niosi Nimas Ratu dan Rahayu Subekti, "Penerapan Prinsip Good Government dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah pada Badan Pertanahan Nasional Kota Cirebon", *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, Vol. 9, No. 3, 2021, hlm. 684.

³⁵ M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm. 11.

³⁶ Arthur Simada, Syafruddin Kalo, Mohammad Ekaputra, dan Jelly Leviza, "Penentuan *Locus Delictie* dalam Tindak Pidana Cyber Crime (Merusak dan Mengganggu Sistem Elektronik dan Komunikasi Milik Orang Lain)", *Locus Journal of Academic Literature Review*, Vol. 3, No. 4, 2024, hlm. 351.

diselesaikan sepenuhnya dengan rezim PP 2010, ataukah sebagian standar perlindungan dalam PP 2021 dapat diterapkan. Kekosongan norma tersebut merupakan titik lemah kebijakan karena gagal memberikan kepastian bagi para pihak yang sedang berperkara, dan justru membuka ruang sengketa lanjutan. Hal ini juga menimbulkan kesenjangan antara hukum positif yang menekankan proseduralitas formal dengan keadilan substantif yang menuntut adanya perlindungan hak warga negara.

Dalam konteks penyelesaian sengketa, potensi gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menjadi penting, khususnya karena pemegang HGU dapat berargumen bahwa SK Menteri ATR/BPN tidak hanya melanggar asas perlindungan hak warga negara, tetapi juga asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), yakni asas keterbukaan, kecermatan, dan keadilan. Artikel *Hukumonline* mengingatkan bahwa pejabat negara, dalam mengambil keputusan, harus selalu bertindak hati-hati dan tidak melanggar asas yuridikitas dan legalitas, sehingga aspek *rechtmatigheid* (kepatutan hukum) dan *doelmatigheid* (tujuan atau efektivitas kebijakan) juga harus dipertimbangkan secara seimbang dengan sahnya suatu keputusan secara formal.³⁷ Sengketa semacam ini berpotensi menggeser arena konflik ke ranah peradilan administrasi, yang kemudian akan menafsirkan relasi antara asas kepastian hukum dengan tuntutan keadilan substantif. Kasus PT Gunung Meranti Raya Plywood pada akhirnya mencerminkan arah politik hukum pertanahan di Indonesia. Pemerintah saat ini telah bergeser menuju paradigma transparansi, partisipasi, dan *good governance* melalui PP 20/2021. Namun, karena tidak adanya norma peralihan yang mengatur masa transisi, kasus-kasus yang sedang berjalan seperti HGU Nomor 18 justru menjadi korban dari perubahan hukum yang tidak sinkron. Kondisi ini menegaskan bahwa reformasi hukum pertanahan tidak hanya memerlukan regulasi baru yang progresif, tetapi juga perancangan norma transisi yang jelas agar tidak mencederai rasa keadilan para pemegang hak dan tidak menimbulkan ketidakpastian hukum di lapangan.

Sebagai penutup, dapat ditegaskan bahwa transisi dari PP Nomor 11 Tahun 2010 ke PP Nomor 20 Tahun 2021 bukanlah semata persoalan teknis-prosedural, melainkan juga menyangkut nilai fundamental berupa keadilan bagi para pemegang hak. Sengketa HGU Nomor 18 PT Gunung Meranti Raya Plywood menunjukkan dengan gamblang adanya kesenjangan antara kepastian hukum formal, yang mendasarkan diri pada asas *locus regit actum*, dengan tuntutan keadilan substantif yang menekankan perlindungan hak dan partisipasi. Ketiadaan ketentuan peralihan dalam PP Nomor 20 Tahun 2021 menjadi kelemahan serius, karena berpotensi menimbulkan disharmoni hukum serta memperbesar ruang sengketa di ranah peradilan administrasi. Oleh sebab itu, ke depan pemerintah perlu menyiapkan mekanisme transisi yang jelas agar standar perlindungan hukum yang lebih tinggi dapat diterapkan tanpa mengorbankan kepastian hukum yang sudah berjalan.

PENUTUP

Kesimpulan

Analisis terhadap sengketa penetapan tanah terlantar pada HGU Nomor 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood menunjukkan bahwa PP Nomor 11 Tahun 2010 memiliki kelemahan mendasar, terutama pada aspek prosedur yang panjang, minimnya partisipasi pemegang hak, serta kriteria penetapan tanah terlantar yang belum memadai. Kelemahan ini mendorong lahirnya PP Nomor 20 Tahun 2021 yang menawarkan pendekatan lebih transparan, partisipatif, dan responsif terhadap fungsi sosial tanah sebagai instrumen keadilan agraria. Namun, perubahan regulasi ini menimbulkan persoalan baru karena tidak disertai ketentuan peralihan

³⁷ Muhammad Yasin, *Hukumonline*, "Aparat Pemerintah Harus Berhati-hati Bertindak", <http://www.hukumonline.com/berita/a/aparat-pemerintah-harus-berhati-hati-bertindak-lt5fde218ded929>, diakses 20 Agustus 2025.

yang dapat mengarahkan proses administrasi yang telah berjalan di bawah aturan sebelumnya. Kekosongan ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi pemegang HGU, terutama bagi mereka yang sedang menghadapi penetapan tanah terlantar ketika regulasi berganti. Situasi ini memperlihatkan adanya keadaan tarik menarik antara kebutuhan akan kepastian hukum formal, sebagaimana tercermin dalam asas *locus regit actum*, dengan tuntutan keadilan substantif yang menempatkan perlindungan hak dan keterbukaan proses sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi pertanahan yang baik. Melalui kasus ini tampak bahwa penyempurnaan regulasi pertanahan tidak dapat dipisahkan dari kebutuhan akan harmonisasi aturan yang dapat mengarahkan proses transisi secara jelas dan terukur. Kehadiran mekanisme peralihan yang lebih responsif menjadi kunci agar hukum agraria dapat berfungsi secara efektif sebagai landasan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan, sekaligus mencegah munculnya konflik serupa pada masa mendatang.

Saran

Untuk menghindari sengketa serupa di masa depan, pemerintah perlu menyusun regulasi yang dilengkapi dengan ketentuan peralihan yang jelas agar tidak terjadi kekosongan hukum dalam masa transisi. Mekanisme sosialisasi, serta partisipasi pemegang hak harus ditegakkan secara konsisten sebagai bentuk perlindungan hukum dan perwujudan asas umum pemerintahan yang baik. Selain itu, ATR/BPN perlu meningkatkan transparansi prosedur identifikasi dan verifikasi, memperkuat koordinasi lintas instansi, serta mengintegrasikan aspek teknis, sosial, dan lingkungan dalam menentukan status tanah terlantar. Dengan langkah-langkah tersebut, kebijakan penertiban tanah dapat berjalan efektif sekaligus adil bagi seluruh pemangku kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid I: Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, 2007.
- Dian Aries, *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, Yogyakarta: STPN Press, 2019.
- Isnaini dan Anggreni A. Lubis, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Medan: Pustaka Prima, 2022.
- M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Marulak, *Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta: STPN Press, 2020.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: UMRAM Press, 2020.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016.

Jurnal

- Ahsanul Rizky, Firman Muntaqo, Iza Rumesten, "Penertiban Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan dan Pemanfaatan Tanah", *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol. 11, No. 1, 2022.
- Arthur Simada, Syafruddin Kalo, Mohammad Ekaputra, dan Jelly Leviza, "Penentuan *Locus Delictie* dalam Tindak Pidana *Cyber Crime* (Merusak dan Mengganggu Sistem Elektronik dan Komunikasi Milik Orang Lain)", *Locus Journal of Academic Literature Review*, Vol. 3, No. 4, 2024.
- Gustianus Elbert dan Gustianus Fernando, "Analisa Hukum atas Tanah Hak Milik yang Terlantar Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021", *Jurnal Hukum Adigama*, Vol. 4, No. 2, 2021.
- Haerani Husainy dan Diah Astri, "Tinjauan Yuridis terhadap Tanah Terlantar Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah

- Terlantar”, *Male Law Journal*, Vol. 1, No. 2, 2017.
- Harris Y. P. Sibuea, “Efektivitas Pengaturan Penertiban Tanah”, *Kajian*, Vol. 26, No. 1, 2021.
- Ida Nurlinda, Yani Pujiwati, dan Marendra Ishak S., “Evaluasi Dampak Berlakunya PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar terhadap Kebijakan Pengelolaan Tanah Pertanian di Kabupaten Tasikmalaya”, *Sosiohumaniora*, Vol. 15, No. 1, 2013.
- Luh Putu, Sukirno, dan Irma, “Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar)”, *Notarius*, Vol. 14, No. 1, 2021.
- Niosi Nimas Ratu dan Rahayu Subekti, “Penerapan Prinsip Good Government dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah pada Badan Pertanahan Nasional Kota Cirebon”, *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, Vol. 9, No. 3, 2021.
- Nivena Ridanti, “Peranan Politik Hukum dalam Melindungi Pemegang Hak Atas Tanah yang Dinyatakan Terlantar”, *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora, dan Politik*, Vol. 5, No. 4, 2025.
- Putu Amalia Diva Prasista, Kadek Krisna Aditya Wijaya, dan Luh Putu Suryani, “Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pertanahan”, *Jurnal Konstitusi Hukum*, Vol. 3, No. 3, 2022.
- Tutie Retnowati dan Widyawati Boediningsih, “Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pemilik Hak atas Tanah Terlantar”, *Lex Journal: Kajian Hukum & Keadilan*, Vol. 5, No. 2, 2021.

Dokumen Lain

- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), “Penanganan Pengaduan Masyarakat atas Penetapan Tanah Terlantar HGU No. 18 milik PT Gunung Meranti Raya Plywood oleh Sdr. Widjaja Tiono”, *Forum Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi II DPR RI*, Jakarta, 17 April 2025.
- Muhammad Yasin, “Aparat Pemerintah Harus Berhati-hati Bertindak”, *Hukumonline*, <http://www.hukumonline.com/berita/a/aparat-pemerintah-harus-berhati-hati-bertindak-1t5fde218ded929>, diakses 20 Agustus 2025.

Dokumen Hukum

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.