

KEBIJAKAN HUKUM PENGELOLAAN TANAH EKS HAK GUNA USAHA (HGU): STUDI EMPIRIS KONFLIK AGRARIA DI PT BSP

Bahmid

Fakultas Hukum, Universitas Asahan
bahmid1979@gmail.com

Irda Pratiwi

Fakultas Hukum, Universitas Asahan
irdapратиwi1986@gmail.com

Siti Hajar Siregar

Fakultas Hukum, Universitas Asahan
siti_hajar.siregar888@gmail.com

Abstract

This study examines the government's legal policy in addressing the issue of unauthorized management of land formerly under Right to Cultivate (HGU) permits, with a case study focused on the ex-HGU land of PT. BSP. The main problem highlighted is the lack of legal certainty regarding the land's status after the HGU permit expires, as well as the weak oversight by local governments over illegal land use by the public. This research employs an empirical method through interviews with relevant stakeholders and finds that limited local authority, overlapping regulations between central and regional governments, and the lack of accurate land data are the primary obstacles in resolving the issue. In addition, social factors such as historical land claims by communities and the lack of transparency in land information further complicate conflict resolution. Therefore, synergy between central and regional governments, agrarian policy reform, and the strengthening of institutional capacity and a transparent land information system are necessary to promote agrarian justice and legal certainty.

Keywords: Ex-HGU Land, Legal Policy, Agrarian Conflict, PT. BSP, Legal Certainty

Abstrak

Penelitian ini membahas kebijakan hukum pemerintah dalam menangani permasalahan pengelolaan tanah eks Hak Guna Usaha (HGU) yang dilakukan tanpa hak, dengan fokus studi kasus pada lahan bekas HGU milik PT. BSP. Permasalahan utama yang diangkat adalah tidak adanya kepastian hukum terkait status lahan setelah masa HGU berakhir, serta lemahnya pengawasan Pemerintah Daerah terhadap pemanfaatan lahan secara ilegal oleh masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode empiris melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait, dan menemukan bahwa keterbatasan kewenangan daerah, tumpang tindih regulasi antara pusat dan daerah, serta kurangnya data pertanahan yang akurat menjadi hambatan utama dalam penanganan kasus ini. Aspek sosial seperti klaim historis masyarakat dan kurangnya transparansi informasi turut memperumit penyelesaian konflik. Karena itu, diperlukan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, reformasi kebijakan agraria, serta penguatan kapasitas kelembagaan dan sistem informasi pertanahan yang transparan untuk mendorong keadilan agraria dan kepastian hukum.

Kata Kunci: Tanah Eks HGU, Kebijakan Hukum, Konflik Agraria, PT. BSP, Kepastian Hukum

I. PENDAHULUAN

Penguasaan tanah oleh Negara menetapkan mengenai wewenang untuk

mengatur, menyelenggarakan peruntukan, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan

perbuatan-perbuatan hukumnya, serta menentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan baik pada orang perorang atau bersama-sama dan badan hukum.¹ Pengaturan penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia didasarkan pada prinsip bahwa seluruh sumber daya agraria harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Berdasarkan pembaharuan HGU yang diatur pada Peraturan Pemerintah, PERMEN dan Undang-Undang lainnya jika dikaitkan dengan ketentuan UUPA, terlihat sangat jelas pemanfaatan dan pengelolaan tanah adalah untuk kepentingan pemodal dan hal tersebut bertentangan dengan UUPA dan yang diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.² Penguasaan terhadap tanah ini dimaksudkan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah untuk kesejahteraan rakyat.³

Dalam perspektif Islam, tanah tidak hanya dipandang sebagai aset ekonomi, tetapi juga sebagai amanah yang harus dikelola secara adil dan bertanggung jawab. Mandat konstitusional mengamanatkan kepada negara bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah sebagai bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

yang ada di Indonesia harus dan wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.⁴ Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁵ Terdapat isu tentang pengaturan hak pengelolaan yang diberikan di atas tanah hak ulayat pengaturan tersebut jelas bertentangan dengan prinsip yang ada di dalam hak pengelolaan itu sendiri, bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang pelaksanaan kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.⁶

Lahan-lahan yang dulunya dikuasai melalui HGU menyimpan potensi besar jika dialihkan pemanfaatannya secara tepat. Adanya hambatan-hambatan pemanfaatan tanah HGU seperti karena adanya perubahan status kawasan hutan, permasalahan tata ruang, serta kendala terhadap pembebasan lahan dan proses ganti rugi dengan

¹ Alifa Nadya Salsabila And Dedy Hernawan, "Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Terlantar Ex HGU Oleh Masyarakat Desa Kasomalang," *Jurnal Litigasi* 25, No. 1 (2024): 124–42.

² Refly Prayoga, "Kepastian Hukum Pemberian HGU Bagi Perseroan Terbatas Penanaman Modal Asing Berkaitan Pelaksanaan Investasi Perkebunan Dalam Rangka Pemanfaatan Hutan," *Journal Of Comprehensive Science (JCS)* 2, No. 2 (2023): 658–68, Doi:10.59188/Jcs.V2i2.266.

³ Denico Doly, "Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah Untuk Rakyat," *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 8, No. 2 (2017): 195–214.

⁴ Anna Triningsih And Zaka Firma Aditya, "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, No. 3 (2019): 329, Doi:10.33331/Rechtsvinding.V8i3.355.

⁵ H Nurdin, "Politik Hukum Pertanahan (Suatu Kajian Hukum Mengenai Hak Milik Dalam Proses Pendaftaran Tanah)," *Meraja Journal* 1, No. 3 (2018): 1, <https://Merajajournal.Com/Index.Php/Mrj/Article/Download/14/12>.

⁶ Aditya Darmawan Zakaria, "Kebijakan Pemberian HGU Di Atas Hak Pengelolaan Dalam Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria," *Notaire* 5, No. 1 (2022): 1, Doi:10.20473/Ntr.V5i1.33073.

masyarakat setempat disebabkan karena adanya konflik antar masyarakat mengenai batas desa.⁷ Dalam konteks ini, penting untuk menegaskan bahwa pemegang HGU memiliki larangan untuk meninggalkan tanah tanpa melakukan pemeliharaan yang memadai, karena tindakan tersebut berpotensi berujung pada pencabutan hak tersebut.⁸ Dengan meminjam logika teori interaksionisme simbolik, maka penggunaan tanah memiliki makna nilai-nilai tertentu dan memiliki daya kerja yang luas tergantung dari sudut pandang penggunaan atau pemanfaatannya, yaitu untuk kepentingan bangsa atau negara, untuk kepentingan rakyat bersama, serta untuk kepentingan rakyat sebagai kesatuan.⁹

Kasus Pertanahan, yaitu sengketa, konflik, atau perkara tanah yang disampaikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya untuk mendapatkan penanganan dan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasi penggunaan dan

pemanfaatan atas sumber daya alam yang dikelola oleh masyarakat atau suatu instansi tertentu. Diperlukannya Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) disebabkan adanya undang-undang sektoral menjadi degradasi terhadap UUPA yang pada awalnya dimaksudkan untuk menjadi aturan yang bersifat umum (*lex generalis*) bagi pengaturan SDA menjadi sederajat dengan undang-undang sektoral lainnya dan dengan demikian menjadikan UUPA sebagai aturan yang bersifat khusus (*lex specialis*) yang hanya mengatur bidang pertanahan.¹¹ Sudah banyak peraturan yang dibentuk sebagai langkah reformasi agraria yang dilakukan seperti yang terbaru yaitu Undang-Undang Cipta Kerja yang di dalamnya juga menormakan mengenai pertanahan sebagai langkah reformasi agraria yang dicanangkan.¹²

HGU diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang tunduk dengan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, sebagaimana Pasal 19 PP 18/2021.¹³ Pemerintah melalui BPN berperan penting dalam menjaga keteraturan hukum atas tanah, termasuk menertibkan penguasaan lahan eks HGU yang tidak lagi memiliki dasar hukum yang sah. Perlindungan hukum

⁷ Dian Aries Mujiburohman, "Menyoal Penafsiran Tanah Telantar," *Jurnal Yudisial* 11, no. 1 (2018): 1, doi:10.29123/jy.v11i1.168.

⁸ Muhammad Rizaldi, Dian Aries Mujiburohman, and Dwi Wulan Pujiriyani, "Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Tanah Antara HGUDan Hak Milik," *Widya Bhumi* 3, no. 2 (2023): 137–51, doi:10.31292/wb.v3i2.62.

⁹ Muhammad Galang Asmara, Mr. Arba, and Yanis Maladi, "Penyelesaian Konflik Pertanahan Berbasis Nilai-Nilai Kearifan Lokal Di Nusa Tenggara Barat," *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 22, no. 1 (2012): 1, doi:10.22146/jmh.16215.

¹⁰ Elgha Kusuma Mahardhika et al., "Kedudukan Akta Perdamaian Dalam Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan," 2024, 549–64, doi:10.24843/JMHU.2024.v13.i0.

¹¹ Triningsih and Aditya, "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi."

¹² Yoppie Christian et al., "Iregularitas Agraria 'Tanah Timbul' (Aanslibbing) Dan Perubahan Lanskap Di Wilayah Pesisir Ujung Pangkah, Gresik Jawa Timur,'" *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan* 5, no. 2 (2019): 230–43, doi:10.31292/jb.v5i2.374.

¹³ Salsabila And Hernawan, "Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Terlantar Ex HGU Oleh Masyarakat Desa Kasomalang."

dalam sistem hukum pertanahan saat ini memiliki kelemahan yang sangat mendasar karena negara tidak dapat menjamin kebenaran data apabila tidak terdapat dokumen yang mendukung kepemilikan atas tanah yang disengketakan. Perlindungan hukum terhadap lahan yang terjadi sengketa harus dianalisis terlebih dahulu melalui asal-usul pembagian dan penetapan kepemilikan yang sah atas lahan.¹⁴

Tanah yang masih aktif dikelola atau dimanfaatkan oleh masyarakat tidak dapat beralih menjadi tanah negara kecuali tanah tersebut habis karena jangka waktu habis, terlantar dan tidak produktif, digunakan untuk kepentingan umum, musnah atau hilang oleh sebab bencana alam serta yang terakhir kembali pada pemiliknya.¹⁵ Secara ideal, tanah eks HGU yang tidak dimohonkan perpanjangannya atau tidak dimanfaatkan harus dikembalikan kepada negara dan dikelola untuk kepentingan umum. Upaya yuridis yang dapat dilakukan dalam hal terkendalanya perpanjangan HGU yang terhalang Rencana Tata Ruang Wilayah adalah melakukan penyesuaian hak atau peralihan hak yang dilakukan dengan cara pelepasan hak oleh pemegang hak untuk dimohonkan kembali atau dialihkan kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan dalam

peraturan perundang-undangan.¹⁶ Berlarut-larutnya proses penyelesaian ini juga berdampak pada semakin menguatnya keterikatan di antara masyarakat lokal dan mempengaruhi jumlah kepala keluarga yang mendiami tanah eks HGU.¹⁷

Berakhirnya HGU dapat terjadi karena habis jangka waktu, tidak dipenuhinya syarat, pelepasan hak, pencabutan untuk kepentingan umum, atau penelantaran yang mengakibatkan tanah menjadi eks HGU. Pemanfaatan tanah dilakukan dalam rangka untuk mengurangi adanya penelantaran tanah sehingga tidak dapat dimanfaatkan oleh masyarakat.¹⁸ Pertanahan Nasional mengenai data-data bekas tanah-tanah partikelir yang telah dilakukan pelepasan hak ataupun pembebasan lahan dan telah dilakukan pendaftaran tanah untuk mendapat sertifikat tertib dan datanya valid.¹⁹ Dilakukannya kegiatan Pendaftaran Tanah akan memberikan Akibat Hukum yaitu adanya surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah oleh pemerintah yang disebut juga dengan sertifikat tanah.²⁰

¹⁶ Shella Eldy Novita, "Analisis Yuridis Atas Kendala Perpanjangan HGUDengan Adanya Rencana Eksisting Antara Rencana Tata Ruang Wilayah," *Jurnal Law of Deli Sumatera Jurnal Ilmiah Hukum* 2, no. 2 (2023).

¹⁷ Zaenal Arifin and Nikmatul Wachidah, "Pelaksanaan Redistribusi Tanah Eks Hak Guna Usaha," *Al-Adl: Jurnal Hukum* 15, no. 2 (2023): 270, doi:10.31602/al-adl.v15i2.10906.

¹⁸ Doly, "Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah Untuk Rakyat."

¹⁹ Yohanes Aditya, "Sengketa Penerbitan Hak Pakai Di Atas Bekas Tanah Partikelir (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 315 K / Pdt / 2019) Sengketa Penerbitan Hak Pakai Di Atas Bekas Tanah Partikelir (Analisis Putusan" 4 (2022).

²⁰ Aksar Aksar et al., "Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Pada BPN," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 5, no. 3 (2023): 537–49, doi:10.14710/jphi.v5i3.537-549.

¹⁴ Kecamatan Simpang Keramat, "Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Warga Dalam Sengketa Penetapan HGUPt . Setya Agung" VII, no. 21 (2024).

¹⁵ Tamarine Camalia And Taupiqurrahman, "Status Tanah Ulayat Atas HGUYang Telah Berakhir (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021)," *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (2021): 423–32, Doi:10.30596/Delegalata.V.

Problematisasi tanah eks HGU sering menimbulkan konflik antara penggarap lokal dengan pemegang hak yang sah, terutama terkait status kepemilikan dan hak pengelolaan yang tidak jelas. Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah Negara dan Hak pengelolaan, bagi pemilik atas tanah, maka dalam waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan hak milik atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat.²¹ Hak pengelolaan yang diberikan ini juga dapat menghadirkan krisis agraria lainnya jika ada orang yang hanya mementingkan diri pribadi dan tidak diawasi dengan baik.²² Negara berada dalam posisi akan menggunakan kekuasaannya untuk mengambil alih tanah yang telah dilekati hak milik, negara tidak dapat mengambil alih tanah tersebut tanpa melalui prosedur yang telah ditentukan dan juga berkewajiban untuk memberikan ganti rugi yang dapat diterima secara sukarela oleh pemegang hak milik atas tanah yang akan diambil alih tersebut.²³

Dalam konteks pertanahan, pembuatan hukum dan kebijakan pertanahan harus mengarah pada upaya peningkatan

pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif, dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hak ulayat dan masyarakat adat.²⁴ Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan tanah eks HGU masih menghadapi tantangan dalam memberikan kepastian hukum dan penyelesaian sengketa agraria yang berkelanjutan. Kebijakan- kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah menempatkan pemerintah dan swasta sebagai aktor dominan dalam proses pembangunan yang akhirnya menyebabkan munculnya sengketa atau konflik.²⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya sehingga banyak terdapat tambahan, hal ini terlihat dari jumlah Pasal yang lebih banyak dan isi Peraturan Pemerintah tersebut yang lebih memberikan jaminan kepastian hukum dalam hal kepemilikan tanah.²⁶

Permasalahan pertanahan di Indonesia tidak hanya sebatas keberadaan mafia tanah namun juga terdapat permasalahan lainnya yang sangat substansial.²⁷ Kasus PT. BSP Asahan sebagai contoh kompleksitas

²⁴ Amiludin Amiludin, "Politik Hukum Pertanahan Dan Otonomi Daerah (Kebijakan Dan Kewenangan Pemerintah Pusat Dengan Daerah Terkait Pertanahan)," *Journal of Government and Civil Society* 2, no. 1 (2018): 19, doi:10.31000/jgcs.v2i1.712.

²⁵ Asmara, Arba, and Maladi, "Penyelesaian Konflik Pertanahan Berbasis Nilai-Nilai Kearifan Lokal Di Nusa Tenggara Barat."

²⁶ Helena Sumiati, Andriansah, and Bagio Kadaryanto, "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Hukum Pertanahan Indonesia," *Yustisia Merdeka: Jurnal Ilmiah Hukum* 7, no. 2 (2021): 135–45, doi:10.33319/yume.v7i2.111.

²⁷ Ul Akmal, Fitriansyah, and Ramadhan, "Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Terhadap Hak Secara Melawan Hukum."

²¹ Nurdin, "Politik Hukum Pertanahan (Suatu Kajian Hukum Mengenai Hak Milik Dalam Proses Pendaftaran Tanah)."

²² Diya Ul Akmal, Hanif Fitriansyah, and Fauzziyyah Azhar Ramadhan, "Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Terhadap Hak Secara Melawan Hukum," *Negara Hukum* 14, no. 2 (2023): 193–214.

²³ Agus Surono, "Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di Kabupaten Kendal," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 4 (2017): 391, doi:10.30641/dejure.2017.v17.391-409.

permasalahan tanah eks HGU yang memerlukan analisis mendalam terhadap kebijakan hukum pemerintah dalam pengelolaan tanah tanpa hak yang jelas. Dalam penelitian ini, fokus utama tertuju pada sengketa pertanahan yang melibatkan PT. Perkebunan dan masyarakat setempat, yaitu kasus tumpang tindih antara klaim kepemilikan dan penguasaan lahan yang dihadapi oleh masyarakat.²⁸ Menjamurnya penyerobotan tanah tanpa hak dan melawan hukum yang terjadi di Indonesia, maka pemerintah Indonesia dan aparat penegak hukum yang dimilikinya (Kepolisian/Kejaksaan/stakeholder lainnya) harus bertindak dengan tegas, tanpa pandang bulu, karena penyerobotan tanah seperti yang dilakukan oleh para oknum yang mengatasnamakan masyarakat, adat dan pengusaha adalah milik PTPN XIII (anak perusahaan BUMN/holding Perkebunan/flat merah), diaman kejahatan ini (penyerobotan tanah) sebagaimana yang diatur didalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 385 KUHP “kejahatan yang ada didalam pasal 385 KUHP ini disebut dengan kejahatan stellingonnat yang berarti penggelapan hak atas barang-barang yang tidak bergerak, barang-barang yang tidak bergerak misalnya tanah, sawah, gedung, dan lain- lain.” Diancam

dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun.²⁹

Atas uraian pendahuluan di atas, penelitian ini mengangkat dua isu pokok: 1. bagaimana kebijakan hukum mengenai daerah dan pusat dalam menangani pengelolaan tanah tanpa izin tersebut? 2. apa hambatan utama pemerintah dalam melakukan penelusuran status lahan terhadap penggunaan lahan eks HGU secara ilegal?

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang umumnya menempatkan tanah eks Hak Guna Usaha (HGU) sebagai persoalan normatif mengenai hapusnya hak atau sebagai sengketa antara pemegang HGU dan masyarakat, penelitian ini mengajukan pendekatan baru dengan menempatkan kekosongan dan fragmentasi kewenangan pemerintah daerah pasca berlakunya PP Nomor 18 Tahun 2021 sebagai sumber utama ketidakpastian hukum atas tanah eks HGU.³⁰ Penelitian ini secara empiris menunjukkan bahwa konflik penguasaan tanah eks HGU tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan ilegal masyarakat atau kelalaian pemegang HGU, melainkan oleh ketiadaan mekanisme hukum operasional di tingkat daerah untuk menindaklanjuti berakhirnya atau tidak diperpanjangnya HGU. Melalui studi kasus PT BSP di Kabupaten Asahan, artikel ini

²⁸ Rizaldi, Mujiburohman, and Pujiriyani, “Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Tanah Antara HGUDan Hak Milik.”

²⁹ Junaedi Junaedi, “Pidana Okupasi HGU(Hgu) Tanpa Hak Dan Melawan Hukum Di Sektor Perkebun,” *Armada : Jurnal Penelitian Multidisiplin* 2, No. 7 (2024): 484–500, Doi:10.55681/Armada.V2i7.1407.

³⁰ Contohnya dalam Henderikus Jon, Danar Aswin & Abdullah, “Penyelesaian Konflik Tanah Eks Hak Gunas Usaha: Studi Kasus Administrasi Publik”, *The Indonesian Institute of Science and Technology Research*,2(1), 1 – 12. <https://doi.org/10.56741/jgi.v2i01.220>

menawarkan kontribusi baru dengan mengungkap bagaimana ketidaksinkronan antara rezim administrasi pertanahan pusat dan praktik pemerintahan daerah menghasilkan ruang abu-abu hukum (legal vacuum) yang memungkinkan terjadinya okupasi tanah tanpa hak dan konflik agraria yang berlarut. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memperkaya kajian kebijakan hukum pertanahan, tetapi juga memberikan basis empiris bagi perumusan ulang peran pemerintah daerah dalam tata kelola tanah eks HGU di Indonesia.

Artikel ini disusun secara sistematis untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai kebijakan hukum dan hambatan dalam pengelolaan tanah eks HGU. Pembahasan dimulai dengan penjelasan mengenai metode penelitian empiris yang digunakan dalam melakukan pengumpulan data melalui wawancara dengan pemangku kepentingan terkait. Selanjutnya, bagian pertama pembahasan akan menganalisis kebijakan hukum pemerintah daerah dalam menangani pengelolaan tanah tanpa izin di lahan PT BSP, termasuk mengulas batasan kewenangan daerah dan kekosongan hukum yang terjadi di tingkat lokal. Bagian kedua akan membedah hambatan utama yang dihadapi pemerintah dalam melakukan penelusuran status lahan, mulai dari aspek ketiadaan data yang akurat, tumpang tindih kewenangan antarlembaga, hingga kendala sumber daya di lapangan. Sebagai penutup, artikel ini akan menyajikan simpulan yang

merangkum seluruh temuan penelitian serta menawarkan rekomendasi strategis untuk memperkuat sinergi antara pemerintah pusat dan daerah dalam mewujudkan kepastian hukum agraria.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris (nondoktrinal) dengan pendekatan kualitatif untuk memahami realitas kebijakan hukum dalam pengelolaan tanah eks HGU. Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif-analitis dengan mengambil lokasi studi kasus pada lahan bekas HGU milik PT BSP.

Data dalam penelitian ini bersumber dari dua jenis data, yaitu:

1. Data Primer: Diperoleh secara langsung melalui teknik wawancara mendalam dengan informan kunci yang terlibat dalam konflik dan pengelolaan lahan, meliputi perwakilan Pemerintah Daerah (Pemda), pejabat dari Badan Pertanahan Nasional (BPN), serta anggota masyarakat yang tergabung dalam Kelompok Tani.
2. Data Sekunder: Mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan otonomi daerah, serta bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur, artikel jurnal, dan dokumen administratif terkait status lahan PT BSP.

Tahap analisis data dilakukan secara kualitatif, di mana data hasil wawancara dan studi dokumen diolah secara sistematis untuk mengidentifikasi hambatan koordinasi antarlembaga, tumpang tindih regulasi, serta faktor sosiologis yang memengaruhi kepastian hukum atas tanah eks HGU.³¹ Hasil analisis ini kemudian digunakan untuk merumuskan strategi penataan kembali penggunaan tanah yang berorientasi pada keadilan agraria.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Kebijakan Hukum Daerah Dalam Menangani Pengelolaan Tanah Eks Hgu Tanpa Izin

Tanah eks HGU yang belum memiliki kejelasan status hukum pasca berakhirnya izin sering kali dimanfaatkan secara sepihak oleh masyarakat atau pihak swasta tanpa hak yang sah. Permasalahan pengelolaan tanah eks HGU di wilayah PT BSP telah menimbulkan polemik di tengah masyarakat, khususnya terkait kepastian hukum atas status lahan tersebut.³² Sebagian besar masyarakat mengira bahwa masa berlaku HGU milik PT BSP telah berakhir dan hingga kini belum dilakukan perpanjangan secara resmi. Akibat asumsi tersebut, sebagian warga mulai mengklaim dan memanfaatkan lahan tersebut

untuk kepentingan pribadi atau komunal, tanpa dasar hukum yang jelas. Hal ini memicu konflik kepemilikan dan pengelolaan lahan antara PT BSP Asahan dan kelompok-Kelompok Tani yang mengklaim sebagai pihak yang berhak atas tanah tersebut. Ketidakjelasan status hukum lahan eks HGU ini menimbulkan ketegangan, terutama karena pihak PT BSP masih menganggap lahan tersebut dalam proses perpanjangan hak, sementara Kelompok Tani menilai lahan sudah kembali menjadi milik negara dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar.

Dalam praktiknya, sejumlah petani mulai menggarap lahan tanpa izin resmi, yang kemudian dianggap sebagai penguasaan lahan secara ilegal oleh pihak perusahaan. Perselisihan ini diperparah oleh lemahnya pengawasan dan tidak adanya kejelasan kebijakan hukum dari Pemda dalam menyelesaikan persoalan hak atas tanah tersebut, sehingga membuka ruang bagi tumpang tindih klaim dan potensi konflik antar masyarakat. Tidak adanya transparansi informasi mengenai status legal tanah dari pihak perusahaan maupun lembaga pertanahan menambah ketidakpastian dan memicu potensi konflik. Situasi ini menggambarkan lemahnya pengawasan dan kebijakan hukum daerah dalam menyikapi sengketa lahan eks HGU, serta menuntut adanya peran aktif dari Pemda untuk memastikan perlindungan hukum yang adil dan penataan kembali penggunaan tanah bekas HGU yang berstatus belum

³¹ Emmi Rahmiwita Nasution, *Mendesain Penulisan Ilmiah dalam Penelitian Hukum*, (Purbalingga: CV. Eureka Media Aksara, 2024), hlm. 198 – 199

³² Hasil Wawancara dengan Bapak Agus Pranoto, Kepala Bidang Hukum Sekretariat Pemkab Asahan, pada tanggal 14 Juli 2025

diperpanjang secara sah.³³ Perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan.³⁴

Pemda tidak memiliki kewenangan penuh dalam hal pengelolaan dan penentuan status tanah HGU, karena otoritas utama berada di pemerintah pusat melalui BPN/ATR. Hal ini menyebabkan keterbatasan tindakan yang dapat diambil oleh Pemda ketika terjadi konflik atau penyalahgunaan lahan, seperti dalam kasus sengketa antara PT BSP Asahan dengan Kelompok Tani. Ketika masa berlaku HGU milik PT BSP berakhir, muncul kekosongan hukum terkait kejelasan status tanah, yang kemudian dimanfaatkan oleh berbagai pihak untuk mengklaim atau mengelola lahan tersebut tanpa dasar hukum yang jelas. Kekosongan hukum dan celah hukum yang ditimbulkan hanya akan menyisakan permasalahan yang berkelanjutan tanpa solusi konkrit untuk mengatasinya³⁵. Kelompok Tani mengklaim bahwa lahan tersebut seharusnya menjadi hak masyarakat karena sudah tidak lagi digunakan oleh perusahaan dan dianggap sebagai tanah terlantar. PT BSP masih mempertahankan klaim penguasaan atas tanah dengan dalih pengajuan perpanjangan izin HGU atau

pengelolaan lanjutan. Ketidakharmonisan antara kebijakan pusat dan daerah dalam menangani persoalan ini mengakibatkan lambannya penegakan hukum serta meningkatnya potensi konflik horizontal di tengah masyarakat.

Kewenangan Pemda sering kali terbatas, terutama ketika terjadi konflik agraria yang melibatkan perusahaan besar seperti PT BSP dengan Kelompok Tani atau masyarakat lokal.³⁶ Kewenangan utama terkait pengurusan hak atas tanah, termasuk penerbitan, perpanjangan, maupun pembatalan HGU, berada di tangan pemerintah pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (ATR/BPN).³⁷ Hal ini menyebabkan Pemda tidak memiliki kewenangan langsung untuk menyelesaikan permasalahan tumpang tindih lahan antara PT BSP dengan Kelompok Tani, meskipun konflik tersebut terjadi di wilayah administratifnya.³⁸ Akibatnya, Pemda hanya dapat bertindak sebagai fasilitator atau mediator, bukan sebagai pengambil keputusan hukum.³⁹ Ketiadaan kewenangan substantif ini sering kali membuat penyelesaian sengketa agraria berjalan lambat, tidak efektif, dan tidak memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang terdampak.⁴⁰ Hal ini menunjukkan perlunya koordinasi dan keselarasan kebijakan antara pusat dan daerah

³³ *Ibid.*

³⁴ Ana Silviana, "HGU(HGU) Hapus Karena Diterlantarkan (Studi Kasus HGU PT Bali Anacardia/BA Di Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur)," *Law, Development and Justice Review* 2, no. 2 (2019): 212–32, doi:10.14710/ldjr.v2i2.6323.

³⁵ Ul Akmal, Fitriansyah, and Ramadhan, "Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Terhadap Hak Secara Melawan Hukum."

³⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Agus Pranoto, Kepala Bidang Hukum Sekretariat Pemkab Asahan, pada tanggal 14 Juli 2025

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

agar persoalan agraria seperti tumpang tindih lahan eks HGU dapat ditangani secara adil dan berkelanjutan.⁴¹ Mereka juga berpegang pada keyakinan bahwa tanah tersebut adalah hak mereka, sehingga penolakan terhadap kompensasi menjadi langkah untuk mempertahankan klaim atas tanah tersebut.⁴²

Permasalahan tanah eks HGU antara PT BSP dengan Kelompok Tani di wilayah tersebut semakin kompleks akibat ketiadaan kebijakan hukum yang spesifik dari Pemda. Hingga saat ini, Pemda belum mengeluarkan Peraturan Daerah maupun kebijakan tertulis lainnya yang secara langsung mengatur penyelesaian sengketa atau penataan penggunaan lahan eks HGU yang belum diperpanjang.⁴³ Ketidakhadiran regulasi ini menciptakan kekosongan hukum di tingkat lokal, yang berdampak pada lambatnya respons Pemda terhadap klaim penguasaan tanah oleh Kelompok Tani maupun keberlanjutan operasional PT BSP.⁴⁴ Di tengah tarik-menarik kepentingan antara perusahaan dan masyarakat, peran Pemda seharusnya menjadi kunci dalam memberikan kepastian hukum, perlindungan sosial, dan keadilan agraria. Namun tanpa dasar hukum yang jelas, Pemda kesulitan mengambil langkah tegas, baik dalam hal penertiban

maupun mediasi.⁴⁵ Kondisi ini menegaskan pentingnya penyusunan kebijakan hukum daerah yang berpihak pada kepentingan publik, berlandaskan prinsip keadilan, dan sinkron dengan kebijakan nasional terkait reforma agraria dan tata guna lahan.⁴⁶

Permasalahan tanah eks HGU antara PT BSP dan Kelompok Tani tidak hanya menghadirkan hambatan dari aspek hukum, tetapi juga menimbulkan kompleksitas dari sisi sosial. Secara hukum, ketidakjelasan status lahan apakah HGU telah diperpanjang, sedang dalam proses, atau telah berakhir menjadi celah yang dimanfaatkan oleh berbagai pihak untuk mengklaim penguasaan lahan, termasuk Kelompok Tani yang merasa memiliki hak historis atau moral atas tanah tersebut.⁴⁷ Sayangnya dari pihak perusahaan maupun instansi pertanahan, ditambah belum adanya kepastian hukum dari Pemda, menjadikan penyelesaian persoalan ini berjalan lamban. Dari sisi sosial, ketegangan antara masyarakat lokal dan perusahaan semakin meningkat seiring dengan munculnya aksi penguasaan lahan secara mandiri oleh Kelompok Tani, yang dalam beberapa kasus menimbulkan konflik di antara sesama warga maupun konflik antara masyarakat dan aparat.⁴⁸ Kurangnya ruang dialog yang inklusif dan tidak adanya forum penyelesaian agraria di tingkat lokal semakin

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Aprilia Puspitasari and Putri Legiman, "Studi Kasus Sengketa Antara Pemilik Tanah HGU Dengan Masyarakat Dan Upaya Perbaikan Pendaftaran Tanah Di Wilayah Simongan," *Jurnal Sains Student Research* 3, no. 1 (2025): 186–98, doi:<https://doi.org/10.61722/jssr.v3i1.3323>.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Hasil Wawancara dengan Bapak Jefri Sitohang, Masyarakat Kelompok Tani, pada tanggal 11 Juli 2025

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Jefri Sitohang, Masyarakat Kelompok Tani, pada tanggal 11 Juli 2025

⁴⁸ *Ibid.*

memperparah keadaan.⁴⁹ Hambatan hukum dan sosial ini saling terkait, dan jika tidak segera ditangani secara menyeluruh, dikhawatirkan akan berdampak pada instabilitas sosial serta ketimpangan penguasaan sumber daya agraria di daerah tersebut.⁵⁰

Dalam menghadapi konflik penguasaan tanah eks HGU antara PT BSP dan Kelompok Tani, Pemda dihadapkan pada tantangan untuk merumuskan strategi penegakan hukum yang adil, efektif, dan berpihak pada kepentingan masyarakat.⁵¹ Namun, hingga saat ini, langkah-langkah yang dilakukan oleh Pemda masih bersifat parsial dan lebih menekankan pada pendekatan mediasi daripada penyelesaian struktural berbasis hukum.⁵² Pemda belum memiliki instrumen regulatif yang kuat untuk menangani konflik agraria ini, sehingga keterlibatannya lebih sebagai penengah, bukan sebagai otoritas penentu.⁵³ Keterbatasan kewenangan dalam hal pengaturan status HGU membuat Pemda sulit untuk mengintervensi secara langsung terhadap legalitas penguasaan lahan.⁵⁴ Meski demikian, terdapat sejumlah strategi potensial yang dapat dikembangkan, seperti mendorong pemeriksaan pertanahan secara menyeluruh, memperkuat koordinasi dengan BPN dan Kementerian ATR, membentuk tim terpadu

penanganan konflik agraria, serta membuka ruang partisipatif bagi Kelompok Tani dalam proses pengambilan keputusan.⁵⁵ Upaya tersebut perlu diiringi dengan transparansi informasi kepada publik dan penguatan kelembagaan daerah agar konflik tanah eks HGU ini tidak terus berlarut tanpa solusi yang berkeadilan.

3.2 Hambatan Utama Pemerintah Dalam Melakukan Penelusuran Status Lahan Terhadap Penggunaan Lahan Eks Hgu Secara Ilegal

Permasalahan lahan eks HGU yang digunakan tanpa hak menjadi isu yang semakin mencuat di berbagai daerah, termasuk di wilayah operasional PT BSP. Lahan yang sebelumnya dikuasai melalui skema HGU oleh PT BSP kini menjadi objek konflik, terutama karena status hukumnya yang belum sepenuhnya jelas di mata publik. Meskipun pihak PT BSP menyatakan bahwa mereka tengah dalam proses perpanjangan izin HGU, Kelompok Tani di sekitar kawasan tersebut menganggap bahwa masa berlaku HGU telah habis dan tidak diperpanjang.⁵⁶ Asumsi ini mendorong sebagian masyarakat untuk mulai menggarap dan menguasai lahan secara sepihak tanpa izin resmi dari pemerintah maupun instansi berwenang.⁵⁷ Ketidakjelasan status hukum lahan, minimnya informasi yang terbuka kepada publik, serta

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Agus Pranoto, Kepala Bidang Hukum Sekretariat Pemkab Asahan, pada tanggal 14 Juli 2025

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

ketiadaan penegasan hukum dari Pemda memperparah situasi.⁵⁸ Akibatnya, muncul konflik antara masyarakat dan pihak perusahaan, serta menimbulkan tantangan baru bagi pemerintah dalam melakukan penelusuran status lahan, pengawasan, dan penertiban terhadap penggunaan tanah eks HGU secara ilegal.⁵⁹ Situasi ini mencerminkan pentingnya transparansi administrasi pertanahan dan penegakan hukum yang berpihak pada keadilan serta kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat.⁶⁰ Pembongkaran ini dilakukan oleh pemerintah setempat guna menertibkan penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Masyarakat yang terkena dampak sering kali merasa dirugikan karena minimnya informasi mengenai status kepemilikan tanah mereka.⁶¹ Salah satu hambatan utama dalam penyelesaian permasalahan pengelolaan tanah eks HGU yang melibatkan PT BSP dan Kelompok Tani adalah ketiadaan data yang akurat, lengkap, dan terpadu antar lembaga. Hingga kini, belum terdapat satu sistem informasi pertanahan yang secara menyeluruh memuat status hukum, batas wilayah, masa berlaku HGU, serta pihak-pihak yang menguasai atau memanfaatkan lahan tersebut.⁶² Kondisi ini diperburuk oleh

minimnya akses masyarakat terhadap informasi status tanah, sehingga memunculkan berbagai klaim sepihak, termasuk dari Kelompok Tani yang mengira bahwa HGU PT BSP telah berakhir.⁶³ Ketidadaan data yang transparan dan terverifikasi juga menghambat upaya pemerintah dalam melakukan penelusuran status lahan dan penegakan hukum secara objektif.⁶⁴ Integrasi dan pembaruan data pertanahan menjadi kebutuhan mendesak guna menciptakan kepastian hukum, mencegah konflik agraria yang berkelanjutan, serta memperkuat dasar pengambilan kebijakan dalam pengelolaan tanah eks HGU.⁶⁵

Permasalahan pengelolaan tanah eks HGU antara PT BSP dan Kelompok Tani semakin rumit akibat adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga pemerintah yang menangani urusan pertanahan. Permasalahan pengelolaan tanah eks HGU yang melibatkan PT BSP dan Kelompok Tani menjadi semakin kompleks karena tidak adanya kejelasan batas kewenangan antara lembaga-lembaga pemerintah yang terlibat dalam urusan pertanahan, seperti Pemda, ATR/BPN. Masing-masing lembaga memiliki fungsi dan peran yang berbeda, namun sering kali tidak terkoordinasi secara efektif, sehingga menimbulkan tumpang tindih dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan

⁵⁸ *Ibid.*⁵⁹ *Ibid.*⁶⁰ *Ibid.*⁶¹ Puspitasari and Legiman, "Studi Kasus Sengketa Antara Pemilik Tanah HGU Dengan Masyarakat Dan Upaya Perbaikan Pendaftaran Tanah Di Wilayah Simongan."⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*⁶⁴ *Ibid.*⁶⁵ *Ibid.*

kebijakan, dan pemberian informasi kepada publik. Pemda berupaya menengahi konflik atau melakukan verifikasi penguasaan lahan, mereka terkendala oleh terbatasnya akses terhadap data pertanahan yang dikuasai oleh lembaga pusat. Sebaliknya, BPN atau Kementerian ATR juga tidak selalu melibatkan Pemda secara optimal dalam proses administrasi HGU. Konflik agraria yang terjadi tidak kunjung terselesaikan secara tuntas, dan masyarakat semakin bingung mengenai siapa yang berwenang menentukan legalitas atas lahan tersebut. Situasi ini menekankan perlunya harmonisasi kewenangan antar lembaga dan penyusunan kebijakan terpadu untuk menyelesaikan persoalan pengelolaan tanah eks HGU secara komprehensif dan berkeadilan. BPN sebagai institusi yang berwenang atas administrasi dan legalitas hak atas tanah berada di bawah kendali pemerintah pusat. Sementara itu, Pemda, meskipun memiliki kewenangan dalam perencanaan tata ruang dan pengawasan penggunaan lahan di wilayahnya, tidak memiliki otoritas penuh untuk menentukan status hukum lahan eks HGU.⁶⁶ Ketidaksinkronan antara pusat dan daerah ini menimbulkan hambatan serius dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi, karena setiap lembaga memiliki batasan yurisdiksi dan prosedur masing-masing. Dalam kasus PT BSP, Pemda tidak dapat mengambil keputusan tegas mengenai status lahan yang

disengketakan, sementara Kelompok Tani terus mendesak pengakuan atas hak garap mereka.⁶⁷ Ketiadaan koordinasi yang jelas antar lembaga serta minimnya payung hukum yang mengatur peran masing-masing instansi dalam konflik agraria turut memperlambat proses penyelesaian dan memperbesar potensi konflik sosial di lapangan, karena selama ini pihak BPN sifatnya hanya menunggu laporan, kurang aktif melakukan pengawasan kelapangan.⁶⁸

Dalam konflik pengelolaan tanah eks HGU antara PT BSP dan Kelompok Tani, hambatan sosial dan politik di lapangan menjadi faktor yang signifikan dalam menghambat penyelesaian sengketa secara hukum. Di tingkat sosial, banyak anggota Kelompok Tani yang telah menggarap lahan eks HGU secara turun-temurun merasa memiliki keterikatan emosional dan historis dengan tanah tersebut. Mereka beranggapan bahwa lahan tersebut merupakan hak masyarakat, terlebih karena mereka meyakini bahwa masa berlaku HGU milik PT BSP telah berakhir dan tidak diperpanjang.⁶⁹ PT BSP tetap mengklaim lahan sebagai bagian dari proses perpanjangan yang sah secara administratif.⁷⁰ Kondisi ini menciptakan ketegangan yang sulit dihindari, terutama karena tidak adanya mekanisme komunikasi terbuka yang menjembatani kedua pihak.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Ni Nyoman and Adi Astiti, "Akibat Hukum Terhadap Penelantaran Tanah Hak Guna Bangunan," *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai* 5, no. 2 (2020): 800–817.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Op. Cit.*

⁶⁶ Hasil Wawancara dengan Bapak Agus Pranoto, Kepala Bidang Hukum Sekretariat Pemkab Asahan, pada tanggal 14 Juli 2025

Dalam menangani permasalahan pengelolaan tanah eks HGU yang melibatkan PT BSP dan Kelompok Tani, Pemda dihadapkan pada keterbatasan sumber daya yang cukup signifikan. Keterbatasan ini mencakup minimnya anggaran yang dialokasikan khusus untuk kegiatan penelusuran status lahan, pengawasan, dan penanganan konflik agraria di lapangan.⁷¹ kurangnya tenaga ahli di bidang hukum pertanahan, pemetaan lahan, dan resolusi konflik juga menjadi penghambat utama dalam menyusun kebijakan yang tepat dan merespons cepat dinamika yang terjadi.⁷² Pemda hanya mengandalkan data administratif yang tidak akurat atau sudah kadaluarsa, tanpa didukung oleh verifikasi lapangan secara menyeluruh. Ketiadaan dukungan teknologi dan sistem informasi pertanahan yang terpadu juga memperburuk keadaan, sehingga proses identifikasi status tanah, pelaku penguasaan ilegal, hingga penegakan hukum menjadi tidak efektif. Akibat dari keterbatasan ini adalah berlarut-larutnya konflik antara Kelompok Tani dan PT BSP, serta semakin jauhnya harapan masyarakat terhadap hadirnya pemerintah sebagai penengah yang adil dan mampu memberikan kepastian hukum.

Untuk mengatasi kompleksitas permasalahan pengelolaan tanah eks HGU yang melibatkan PT BSP dengan Kelompok Tani, diperlukan penguatan kapasitas

penelusuran status lahan oleh pemerintah sebagai dasar kebijakan dan penegakan hukum yang objektif, penelusuran status lahan yang dilakukan tidak boleh berhenti pada tataran administratif, tetapi harus menyentuh aspek konkret di lapangan, termasuk status hukum tanah, pola penguasaan aktual, dan hubungan historis masyarakat terhadap lahan. Permasalahan pengelolaan tanah eks HGU tanpa hak yang melibatkan PT BSP Asahan dan Kelompok Tani menjadi semakin rumit karena tidak adanya kejelasan mengenai siapa yang berhak secara sah atas tanah tersebut setelah izin HGU berakhir. Dalam kondisi ini, Kelompok Tani memanfaatkan lahan berdasarkan kebutuhan ekonomi dan kedekatan historis dengan wilayah tersebut, sementara PT BSP masih melakukan klaim kepemilikan atau penguasaan secara *de facto*.

Ketidakhadiran data penelusuran status lahan yang menyeluruh dan valid menyebabkan kebijakan pemerintah kerap tumpang tindih dan tidak berpihak secara adil. Penguatan kapasitas penelusuran status lahan tidak hanya menjadi alat untuk membentuk kebijakan berbasis data, tetapi juga sebagai jembatan penyelesaian konflik yang mempertimbangkan aspek sosial, historis, dan hukum. Kajian yang tajam terhadap dinamika hubungan antara PT BSP dan Kelompok Tani akan memberikan gambaran yang lebih adil dan objektif sebagai dasar dalam menetapkan arah kebijakan redistribusi tanah maupun penyelesaian konflik agraria secara

⁷¹ *Op. Cit.*⁷² *Ibid.*

berkeadilan. Pemda cenderung mengambil posisi netral dan enggan terlibat secara aktif, dengan alasan bahwa persoalan status tanah eks HGU merupakan urusan pemerintah pusat, khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (ATR/BPN) yang memiliki kewenangan dalam penerbitan, perpanjangan, atau pengakhiran hak atas tanah skala besar seperti HGU.

Pemda beranggapan bahwa keterlibatannya terbatas hanya pada aspek fasilitasi administratif atau pelaporan semata, bukan pada pengambilan keputusan strategis mengenai status lahan atau penyelesaian konflik kepemilikan. Sikap ini justru memperlemah upaya penyelesaian konflik, karena mengabaikan kenyataan bahwa konflik penguasaan lahan tersebut terjadi secara langsung di wilayah hukum dan sosial pemerintahan daerah. Padahal dalam kerangka otonomi daerah dan semangat desentralisasi, Pemda memiliki peran penting dalam menyusun dan menjalankan kebijakan-kebijakan sektoral, termasuk di bidang pertanahan, kehutanan, dan pembangunan wilayah.

Pemda memiliki kedekatan sosiokultural dan pemahaman langsung terhadap konteks lokal, seperti sejarah penguasaan tanah oleh masyarakat, dinamika Kelompok Tani, serta ketegangan sosial yang muncul akibat tumpang tindih klaim antara masyarakat dan pihak perusahaan. Absennya peran aktif Pemda memperpanjang

ketidakpastian hukum dan membuka ruang terjadinya praktik penguasaan tanah tanpa izin, baik oleh kelompok masyarakat maupun oleh pihak swasta yang mengklaim bekas HGU tanpa proses redistribusi resmi. Dibutuhkan perubahan paradigma dan penguatan kapasitas kelembagaan pemda agar mampu menjalankan fungsi regulatif, mediatif, dan solutif secara maksimal. Pemda perlu memiliki keberanian politik dan legitimasi hukum untuk mengambil peran aktif, misalnya melalui pembentukan tim terpadu penyelesaian konflik agraria, pengusulan revisi tata ruang wilayah, serta menjalin koordinasi intensif dengan BPN dan kementerian terkait.

Kebijakan yang responsif dan kolaboratif dari pemda dapat menjadi kunci dalam mendorong penyelesaian konflik agraria secara berkeadilan, mencegah konflik horizontal, dan memastikan pengelolaan tanah eks HGU berjalan sesuai dengan prinsip keberlanjutan dan hak atas tanah yang setara bagi seluruh warga. Meskipun secara administratif kewenangan atas pemberian dan pencabutan HGU berada pada pemerintah pusat melalui Kementerian ATR/BPN, hal ini tidak lantas menutup ruang bagi Pemda untuk mengambil langkah-langkah kebijakan strategis yang berbasis pada kepentingan lokal. Dalam konteks otonomi daerah, pemda memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, termasuk urusan pertanahan dalam skala lokal yang menyentuh aspek

Jurnal Ilmiah "Advokasi" Vol. 14, No. 02, July, 2026

sosial-ekonomi masyarakat. Pemda dapat menginisiasi langkah hukum berupa penerbitan

Peraturan Daerah atau keputusan Kepala Daerah yang mengatur pemanfaatan dan pendayagunaan tanah eks HGU yang telah habis masa berlakunya dan tidak diperpanjang. Lebih lanjut, Pemda juga dapat membentuk tim atau satuan tugas khusus yang bertugas memverifikasi kondisi nyata di lapangan, termasuk mendata pihak-pihak yang menguasai lahan secara fisik, menelusuri dasar hukum penguasaan tersebut, dan mengidentifikasi kelompok masyarakat yang memiliki hubungan historis atau kultural dengan lahan eks HGU. Berdasarkan data tersebut, Pemda dapat menjadi mediator aktif antara masyarakat dan PT BSP, serta menyampaikan hasil temuannya secara formal kepada Kementerian ATR/BPN sebagai bahan pertimbangan dalam proses redistribusi atau penertiban hak atas tanah. Pemda dapat memanfaatkan kewenangan dalam perencanaan tata ruang daerah, dengan memasukkan lahan eks HGU ke dalam rencana penggunaan tanah yang lebih inklusif dan pro-masyarakat, seperti untuk reforma agraria atau pengembangan ekonomi lokal berbasis pertanian rakyat.

Kewenangan formal berada di pusat, Pemda tetap memiliki ruang gerak yang cukup luas untuk berkontribusi dalam penyelesaian konflik agraria melalui pendekatan regulatif, administratif, sosial, dan

kultural. Justru peran aktif Pemda menjadi faktor penentu keberhasilan penyelesaian masalah pengelolaan tanah eks HGU tanpa hak, karena merekalah yang paling dekat dengan realitas di lapangan dan memiliki kewajiban moral serta politik untuk melindungi kepentingan masyarakat di wilayahnya. Tanpa inisiatif dan keberanian Pemda, konflik antara PT BSP dan Kelompok Tani hanya akan terus berlangsung dalam ketidakpastian, merugikan banyak pihak, dan menciptakan acuan buruk dalam penegakan keadilan agraria di tingkat lokal. Pemda perlu membentuk tim lintas sektor yang melibatkan unsur BPN, aparat daerah, akademisi, dan masyarakat sipil agar penelusuran status lahan berlangsung menyeluruh dan independen.⁷³ Dukungan anggaran dan sumber daya manusia yang memadai harus menjadi prioritas agar proses penelusuran status lahan tidak terhambat oleh keterbatasan birokrasi, pemerintah juga harus memperkuat sistem data pertanahan yang terintegrasi dan mudah diakses, agar informasi status tanah dapat diverifikasi secara transparan.⁷⁴ Solusi strategis yang perlu diterapkan mencakup penyalarsan aturan lembaga negara yang berwenang, pembentukan lembaga khusus untuk menangani konflik HGU, penguatan kapasitas aparat hukum, serta kebijakan yang inklusif.⁷⁵

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Awaliana Maulida Rofy, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang HGU(HGU) Dalam Konflik Pertanahan Menurut Hukum Di Indonesia," *JURNAL ILMIAH SULTAN AGUNG*, 2025, 27–34.

IV. KESIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan hukum pemerintah daerah dalam menangani pengelolaan tanah eks Hak Guna Usaha (HGU) tanpa izin belum mencerminkan keberpihakan dan ketegasan yang memadai dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan agraria. Berdasarkan hasil wawancara, pemerintah daerah masih memandang penyelesaian konflik tanah eks HGU, khususnya pada bekas lahan PT BSP, sebagai kewenangan pemerintah pusat melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), sehingga perannya lebih bersifat pasif dan menunggu kebijakan dari otoritas pusat. Kondisi tersebut menyebabkan pemerintah daerah belum menjalankan fungsi strategisnya dalam menjaga stabilitas sosial dan melindungi kepentingan masyarakat lokal, terutama kelompok tani yang secara turun-temurun telah mengelola lahan setelah hak guna usaha tidak diperpanjang. Di sisi lain, kelompok tani mengaku belum dilibatkan secara optimal dalam proses penetapan maupun penyelesaian status hukum tanah sehingga masih berada dalam kondisi ketidakpastian hukum, meskipun memiliki legitimasi historis dan sosial atas penguasaan lahan tersebut. Penelitian ini juga menemukan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih menghadapi berbagai hambatan dalam melakukan identifikasi dan pengawasan terhadap penggunaan tanah eks

HGU tanpa izin. Hambatan utama meliputi keterbatasan data pertanahan yang akurat dan mutakhir mengenai status hukum maupun penguasaan faktual di lapangan, serta belum optimalnya koordinasi dan sinergi antarlembaga dalam proses verifikasi legalitas penguasaan tanah. Akibatnya, pengambilan kebijakan dan penyelesaian konflik agraria menjadi kurang efektif, sehingga diperlukan penguatan koordinasi kelembagaan, integrasi sistem informasi pertanahan, serta pembentukan mekanisme kolaboratif antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat guna mewujudkan pengelolaan tanah eks HGU yang memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi seluruh pihak.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Nasution, Emmi Rahmiwita, *Mendesain Penulisan Ilmiah dalam Penelitian Hukum*, Purbalingga: CV. Eureka Media Aksara, 2024

2. Jurnal

Panda, Bibekananda, and Sara Joy. "Intellectual Property Rights-Based Debt Financing to Startups: Need for a Changing Role of Indian Banks." *Vikalpa* 46, no. 3 (2021): 143–52. <https://doi.org/10.1177/02560909211041817>.

Hasan, Z., & Astarida, M. *Penegakan Hukum Lingkungan Sebagai Upaya Pembangunan Yang Berkelanjutan*. *JURNAL ILMIAH ADVOKASI*, 11(1) 2023, 128-140. doi:<https://doi.org/10.36987/jiad.v11i1.3693>

- Ni Wayan Lusiana Sari, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Mengendalikan Pembangunan Kawasan Bandar Udara*, Denpasar Bali, Jurnal Prefensi Hukum Vol. 1, No. 2, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, 2020
- Aditya, Yohanes. "Sengketa Penerbitan Hak Pakai Di Atas Bekas Tanah Partikelir (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 315 K / Pdt / 2019) Sengketa Penerbitan Hak Pakai Di Atas Bekas Tanah Partikelir (Analisis Putusan" 4 (2022).
- Aksar, Aksar, Umar Dinata, Ali Ismail Shaleh, Fatimah Az-Zahra, Ambarwati Ambarwati, And Mediana Putri. "Rekonstruksi Penyelesaian Sengketa Sertifikat Ganda Pada BPN." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 5, No. 3 (2023): 537–49. Doi:10.14710/Jphi.V5i3.537-549.
- Amiludin, Amiludin. "Politik Hukum Pertanahan Dan Otonomi Daerah (Kebijakan Dan Kewenangan Pemerintah Pusat Dengan Daerah Terkait Pertanahan)." *Journal Of Government And Civil Society* 2, No. 1 (2018): 19. Doi:10.31000/Jgs.V2i1.712.
- Arifin, Zaenal, And Nikmatul Wachidah. "Pelaksanaan Redistribusi Tanah Eks Hak Guna Usaha." *Al-Adl : Jurnal Hukum* 15, No. 2 (2023): 270. Doi:10.31602/Al-Adl.V15i2.10906.
- Asmara, Muhammad Galang, Mr. Arba, And Yanis Maladi. "Penyelesaian Konflik Pertanahan Berbasis Nilai-Nilai Kearifan Lokal Di Nusa Tenggara Barat." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 22, No. 1 (2012): 1. Doi:10.22146/Jmh.16215.
- Camalia, Tamarine, And Taupiqqurrahman. "Status Tanah Ulayat Atas HGUYang Telah Berakhir (Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021)." *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (2021): 423–32. Doi:10.30596/Delegalata.V.
- Christian, Yoppie, M. Asyief Khasan Budiman, Achmad Fahrudin, And Nyoto Santoso. "Iregularitas Agraria 'Tanah Timbul' (Aanslibbing) Dan Perubahan Lanskap Di Wilayah Pesisir Ujung Pangkah, Gresik Jawa Timur'." *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan* 5, No. 2 (2019): 230–43. Doi:10.31292/Jb.V5i2.374.
- Doly, Denico. "Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah Untuk Rakyat." *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 8, No. 2 (2017): 195–214.
- Jon, Henderikus. Aswin, Danar & Abdullah, "Penyelesaian Konflik Tanah Eks Hak Guna Usaha: Studi Kasus Administrasi Publik", *The Indonesian Institute of Science and Technology Research*, 2(1), 1 – 12. <https://doi.org/10.56741/jgi.v2i01.220>
- Junaedi, Junaedi. "Pidana Okupasi HGU(Hgu) Tanpa Hak Dan Melawan Hukum Di Sektor Perkebun." *Armada : Jurnal Penelitian Multidisiplin* 2, No. 7 (2024): 484–500. Doi:10.55681/Armada.V2i7.1407.
- Keramat, Kecamatan Simpang. "Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Warga Dalam Sengketa Penetapan HGUPt . Setya Agung" Vii, No. 21 (2024).
- Mahardhika, Elgha Kusuma, M Hamidi Masykur, Hukum Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum, And Universitas Brawijaya. "Kedudukan Akta Perdamaian Dalam Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan," 2024, 549–64. Doi:10.24843/Jmhu.2024.V13.I0.

- Mujiburohman, Dian Aries. "Menyoal Penafsiran Tanah Telantar." *Jurnal Yudisial* 11, No. 1 (2018): 1. Doi:10.29123/Jy.V11i1.168.
- Novita, Shella Eldy. "Analisis Yuridis Atas Kendala Perpanjangan HGUDengan Adanya Rencana Eksisting Antara Rencana Tata Ruang Wilayah." *Jurnal Law Of Deli Sumatera Jurnal Ilmiah Hukum* 2, No. 2 (2023).
- Nurdin, H. "Politik Hukum Pertanahan (Suatu Kajian Hukum Mengenai Hak Milik Dalam Peroses Pendaftaran Tanah)." *Meraja Journal* 1, No. 3 (2018): 1. <https://Merajajournal.Com/Index.Php/Mrj/Article/Download/14/12>.
- Nyoman, Ni, And Adi Astiti. "Akibat Hukum Terhadap Penelantaran Tanah Hak Guna Bangunan." *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai* 5, No. 2 (2020): 800–817.
- Prayoga, Reffy. "Kepastian Hukum Pemberian HGUBagi Perseroan Terbatas Penanaman Modal Asing Berkaitan Pelaksanaan Investasi Perkebunan Dalam Rangka Pemanfaatan Hutan." *Journal Of Comprehensive Science (Jcs)* 2, No. 2 (2023): 658–68. Doi:10.59188/Jcs.V2i2.266.
- Puspitasari, Aprilia, And Putri Legiman. "Studi Kasus Sengketa Antara Pemilik Tanah Hgu Dengan Masyarakat Dan Upaya Perbaikan Pendaftaran Tanah Di Wilayah Simongan." *Jurnal Sains Student Research* 3, No. 1 (2025): 186–98. Doi:<https://doi.org/10.61722/Jssr.V3i1.3323>.
- Rizaldi, Muhammad, Dian Aries Mujiburohman, And Dwi Wulan Pujiriyani. "Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Tanah Antara HGUDan Hak Milik." *Widya Bhumi* 3, No. 2 (2023): 137–51. Doi:10.31292/Wb.V3i2.62.
- Rofy, Awalana Maulida. "Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang HGU(Hgu) Dalam Konflik Pertanahan Menurut Hukum Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Sultan Agung*, 2025, 27–34.
- Salsabila, Alifa Nadya, And Dedy Hernawan. "Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Terlantar Ex HGUOleh Masyarakat Desa Kasomalang." *Jurnal Litigasi* 25, No. 1 (2024): 124–42.
- Silviana, Ana. "HGU(Hgu) Hapus Karena Diterlantarkan (Studi Kasus Hgu Pt Bali Anacardia/Ba Di Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur)." *Law, Development And Justice Review* 2, No. 2 (2019): 212–32. Doi:10.14710/Ldjr.V2i2.6323.
- Sumiati, Helena, Andriansah, And Bagio Kadaryanto. "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Hukum Pertanahan Indonesia." *Yustisia Merdeka : Jurnal Ilmiah Hukum* 7, No. 2 (2021): 135–45. Doi:10.33319/Yume.V7i2.111.
- Surono, Agus. "Perlindungan Hak Korban Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Di Kabupaten Kendal." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, No. 4 (2017): 391. Doi:10.30641/Dejure.2017.V17.391-409.
- Triningsih, Anna, And Zaka Firma Aditya. "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, No. 3 (2019): 329. Doi:10.33331/Rechtsvinding.V8i3.355.
- Ul Akmal, Diya, Hanif Fitriansyah, And Fauzziyyah Azhar Ramadhan. "Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Terhadap Hak Secara

Melawan Hukum.” *Negara Hukum*
14, No. 2 (2023): 193–214.

Zakaria, Aditya Darmawan. “Kebijakan
Pemberian HGUDi Atas Hak
Pengelolaan Dalam Perspektif

Undang-Undang Pokok Agraria.”
Notaire 5, No. 1 (2022): 1.
Doi:10.20473/Ntr.V5i1.33073.