

ASPEK HUKUM BERAKHIRNYA HAK GUNA USAHA DIATAS HAK PENGELOLAAN LAHAN

Raffi Jauhari¹, Arihta Esther Br.Tarigan², Suriadi Bangun³
Hukum, Universitas Tama Jagakarsa, Indonesia

E-mail: jurnalraffi30@gmail.com¹, Arihtaesther@gmail.com², radibangun@gmail.com³

ABSTRAK

Kewenangan pemegang Hak Pengelolaan (HPL) untuk bekerja sama dengan pihak lain dalam pemanfaatan lahan melalui perjanjian kerja sama pemanfaatan lahan sering kali menimbulkan masalah dalam praktiknya. Permasalahan muncul ketika pihak yang memanfaatkan lahan berdasarkan Hak Guna Usaha (HGU) yang telah berakhir masa berlakunya tetap mengelola lahan tersebut secara melawan hukum, didorong oleh keengganan untuk melepaskan pengembangan atau investasi yang telah mereka bangun di atas lahan HPL tersebut. Mengingat fenomena ini, penelitian ini membahas ketentuan yang mengatur pemberian HGU di atas lahan HPL serta konsekuensi yang timbul setelah berakhirnya masa berlaku HGU tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif untuk mengkaji penerapan praktis Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dengan menggunakan teknik observasi non-partisipan serta analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, berdasarkan Pasal 8 PP 18/2021, hak atas tanah tertentu, termasuk Hak Guna Usaha (HGU), dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL). Setelah berakhirnya masa berlaku HGU di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL), tanah tersebut kembali kepada pemegang HPL; selanjutnya, berdasarkan Pasal 29 Peraturan PMNA/BNP Nomor 9 Tahun 1999, pemegang HGU berhak atas ganti rugi dari pemegang HPL, atau jika tanah tersebut kembali berstatus tanah Negara, mendapatkan ganti rugi dari pemegang HGU baru melalui pembaruan HGU.

Kata Kunci

Hak Pengelolaan Lahan, Hak Guna Usaha, Perjanjian Kerjasama, Perbuatan Melawan Hukum

ABSTRACT

The authority of a Management Right (HPL) holder to collaborate with other parties in utilizing the land, via a land utilization cooperation agreement, often leads to problems in practice. Issues arise when a party utilizing the land under an expired Cultivation Right (HGU) continues to manage the land unlawfully, driven by a reluctance to relinquish the developments or investments they established on the HPL land. Given this phenomenon, the study addresses the regulations governing the granting of HGU over HPL land and the consequences arising upon the expiration of such HGU. This research employs a normative-juridical approach, examining the practical application of Government Regulation (PP) No. 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Condominium Units, and Land Registration, utilizing non-participant observation techniques and needs qualitative analysis. The research findings indicate that, pursuant to Article 8 of PP 18/2021, specific land rights, including HGU, may be granted over HPL land. Upon the expiration of an HGU on HPL land, the land reverts to the HPL holder; furthermore, based on Article 29 of PMNA/BNP Regulation No. 9 of 1999, the HGU holder is entitled to compensation from the HPL holder, or if the land reverts to State land status, indemnification from a new HGU holder through the renewal of the HGU.

Keyword

Land Management Rights, Right to Cultivate, Cooperation Agreement, Unlawful Act

1. PENDAHULUAN

Tanah sebagai sumber kekayaan alam, pengaturannya berada dibawah penguasaan negara sebagai termaktub dalam pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan Penguasaan oleh negara ini dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, disebut dengan Hak Menguasai Negara.

Hak Menguasai Negara merupakan penguasaan pelaksanaan kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik. Hal ini selaras dengan pemaknaan yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa Hak Menguasai Negara lebih merupakan hak publik dibandingkan dengan hak privat sebagaimana hak-hak atas tanah perseorangan dan kolektif. Melalui Hak Menguasai Negara, negara akan dapat mengendalikan atau mengarahkan fungsi sumber daya alam sesuai dengan kebijakan pemerintah. Dalam pelaksanaannya, Hak Menguasai Negara dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, dan saat ini melalui otonomi daerah, hak ini dikuasakan kepada daerah-daerah otonom untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini dapat dilakukan jika diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Karenanya Hak Menguasai Negara dapat dilimpahkan kepada beberapa pihak dalam bentuk Hak Pengelolaan, yang dikenal juga dengan Hak pengelolaan lahan, dapat sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Adanya pemberian Hak pengelolaan lahan ini, secara publik menimbulkan kewajiban bagi pemegangnya untuk 1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan (bersifat publik); 2. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada Pihak Ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak (bersifat publik). Dalam praktek pemberian bagian Hak Pengelolaan Lahan pada pihak ketiga yang diikat dengan perjanjian kerjasama pengelolaan, dan menimbulkan masalah dimana sifat publik dari Hak Pengelolaan Lahan tersebut berubah dan lebih menonjolkan aspek keperdataan dari Hak Pengelolaan.

Melalui kewenangan tersebut pemegang Hak Pengelolaan membuat perjanjian perdata dengan pihak ketiga yang akan memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan. Disini Hak Pengelolaan terlihat berubah fungsi "pengelolaan" menjadi "hak" yang dapat digunakan untuk keperluan usaha pemegangnya sendiri dan karena kebutuhan praktis, yakni untuk memberikan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga melalui perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga, seperti memberikan hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha, yang sama-sama merupakan hak atas tanah negara.

Penyimpangan tujuan utama dari pemegang Hak Pengelolaan terlihat di mana pemegang Hak Pengelolaan dapat melaksanakan perannya secara mandiri seolah menggantikan peran negara itu sendiri. Mereka menentukan harga, tarif dan pungutan, mengatur kerjasama dengan pihak lain bahkan menentukan kepada siapa dan kapan negara dapat menunjuk pihak ketiga sehingga berdampak kepada berkurangnya kesempatan berusaha, kerugian konsumen, dan pada akhirnya kemakmuran rakyat tidak tercapai. Artinya disini pihak ketiga harus membayar dua kali pemasukkan ke negara sebagai akibat dari dikeluarkannya hak atas Hak Guna Usaha, dan pemasukkan kepada pemegang Hak Pengelolaan Lahan. Selain itu pemberian Hak Guna Usaha diatas juga bertentangan dengan pasal 28 UU No.5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok

Agraria, karena ketika Hak Guna Usaha tersebut berakhir, seharusnya tanah tersebut kembali ke negara, tapi dengan Hak Guna Usaha yang ada diatas tanah Hak Pengelolaan Lahan maka timbul pertanyaan tanahnya kembali kemana ? dan bagaimana kalau pihak ketiga tersebut adalah investasi asing.

Disamping itu salah satu strategi bisnis yang diberikan pemerintah adalah pemberian jangka waktu Hak Guna Usaha yang bisa mencapai 90 tahun. Hal ini dirasa bertentangan dengan pengaturan Hak Guna Usaha pada Undang-Undang No 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria. Oleh sebab itu perlu pemecahan dan jalan keluar untuk dapat mengakomodir kepentingan hukum pihak ketiga dan negara selaku pemilik atas tanah, karena jangka waktu penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan Lahan adalah 90 tahun sedangkan Hak Guna Usaha maksimal 35 dan dapat diperpanjang 25 tahun. Atas fenomena-fenomea tersebut, penulis tertarik untuk mengangkat masalah pelaksanaan hak guna usaha diatas hak pengelolaan lahan melalui perjanjian kerjasama, serta konsekuensi yang timbul akibat berakhirnya Hak Guna Usaha yang berada diatas hak pengelolaan lahan. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini Adalah untuk mengetahui pelaksanaan hak guna usaha diatas hak pengelolaan lahan melalui perjanjian kerjasama, serta mengetahui konsekuensi yang timbul akibat berakhirnya hak guna usaha yang berada diatas hak pengelolaan lahan.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yakni melihat pemberlakuan peraturan dalam masyarakat. Penelitian ini bersifat deskriptif, yang menggambarkan pelaksanaan perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah antara Pemegang hak pengelolaan lahan dan Pemegang hak guna usaha. Sumber data diperoleh dari data primer berupa wawancara langsung dengan Kepala Sub Seksi Sengketa dan Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional yang berada disekitar tempat tinggal peneliti dan data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Metode analisis data dilakukan secara kualitatif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Hak Pengelolaan sebagai bagian Hak Menguasai Negara

Hak pengelolaan tidak disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi disebutkan pengelolaan. Hak pengelolaan berasal dari hak penguasaan atas tanah negara. Semula hak pengelolaan terjadi melalui penegasan konversi dari hak penguasaan atas tanah negara. Dalam perkembangannya, hak pengelolaan terjadi melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara.

Berdasarkan sifat dan kewenangannya, hak pengelolaan dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah, yang haknya hanya mempergunakan tanah, tidak dapat dialihkan, dan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Tanah Hak Pengelolaan ada yang dipergunakan untuk kepentingan sendiri oleh pemegang haknya dan ada yang dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan pemegang Hak Pengelolaan. Guna memfasilitasi kemajuan pembangunan nasional, saat ini dimungkinkan di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat dibebani Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, atau Hak Guna Usaha kepada pihak ketiga yang memerlukannya, sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 7 Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang dinyatakan bahwa rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas tanah Negara, dan hak pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Hak Pengelolaan tidak diberikan kepada perseorangan baik warga Negara Indonesia maupun orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan usaha swasta baik badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional, badan keagamaan dan badan sosial. Syarat bagi badan hukum untuk dapat mempunyai tanah Hak Pengelolaan adalah badan hukum yang mempunyai tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Ada 2 (dua) cara perolehan Hak Pengelolaan oleh pemegang haknya dalam peraturan perundang-undangan, yakni melalui konversi, dimana hak penguasaan atas tanah negara yang dipunyai oleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra diubah haknya menjadi Hak Pengelolaan, yang lahir setelah didaftarkan ke Kantor Pendaftaran Tanah yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan dan diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan sebagai tanda bukti haknya, dan melalui Pemberian Hak Atas Tanah Negara, yang berasal dari tanah negara yang dimohonkan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Tata cara perolehan tanah Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999.

Tanah Hak Pengelolaan yang dikuasai oleh pemegang haknya dapat dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya, juga dapat diserahkan kepada pihak ketiga atas persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Dengan telah dibuatnya Perjanjian Penggunaan Tanah, maka tercipta hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga. Kewenangan yang terdapat dalam Hak Pengelolaan ada yang bersifat internal, yaitu kewenangan merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya. Ada kewenangan yang bersifat eksternal, yaitu kewenangan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Tanah Hak Pengelolaan Lahan yang dimanfaatkan oleh pihak ketiga dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah. Hak Pengelolaan Lahan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian ataupun seluruhnya dapat diberikan dalam bentuk Hak Guna Usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai. Penghapusan Hak Pengelolaan Lahan dilakukan atas dasar:

- 1) dibatalkan haknya oleh menteri karena cacat administrasi atau putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 2) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya;
- 3) dilepaskan untuk kepentingan umum;
- 4) dicabut berdasarkan undang-undang;
- 5) diberikan hak milik;
- 6) ditetapkan sebagai tanah telantar; atau

7) ditetapkan sebagai tanah musnah.

Hapusnya Hak Pengelolaan Lahan berakibat pada tanah menjadi tanah negara atau sesuai dengan amar putusan pengadilan. Jika tanah Hak Pengelolaan Lahan di atas tanah ulayat, maka hapusnya Hak Pengelolaan Lahan mengakibatkan tanah kembali ke dalam pengusahaan masyarakat hukum adat.

3.2 Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak hukum menggunakan tanah milik negara atau milik orang lain untuk kegiatan usaha tertentu. Pasal 29 UU No.5 tahun 1960 Undang-undang Pokok Agraria menjelaskan, Hak Guna Usaha t diberikan untuk jangka waktu maksimal 25 tahun. Untuk perusahaan dengan kebutuhan tertentu, dapat diberikan dengan jangka waktu maksimal 35 tahun. Setelah masa berlaku habis, Hak Guna Usaha dapat diperpanjang untuk waktu yang paling lama 25 tahun.

Dalam Pasal 19 PP Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dijelaskan, mereka yang berhak atas Hak Guna Usaha adalah Warga Negara Indonesia (WNI) dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Jika badan hukum pemegang Hak Guna Usaha sudah tidak memenuhi persyaratan di atas, maka wajib melepaskan dan mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain. Jika pemegang Hak Guna Usaha tidak lagi memenuhi kedua syarat tersebut, maka ia wajib melepaskan haknya pada orang lain dalam jangka waktu 1 tahun.

Merujuk pada Pasal 28 Ayat 2 UUPA No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, luas minimal lahan Hak Guna Usaha yang diberikan kepada perorangan adalah 5 hektare dan maksimal 25 hektare. Negara mengizinkan kepemilikan lahan berstatus Hak Guna Usaha di atas 25 hektare. Namun, perusahaan pengajunya harus menggunakan investasi modal layak dan teknik perusahaan baik sesuai perkembangan zaman. Agar hak guna usaha tersebut tidak dicabut oleh pemerintah, maka Pemegang hak harus melaksanakan semua kewajibannya sebagaimana termuat dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Serta tidak melakukan apa menjadi larangan sebagaimana termuat dalam Pasal 28 peraturan pemerintah tersebut diatas, antara lain :

- 1) menyerahkan pemanfaatan tanah Hak Guna Usaha kepada pihak lain, kecuali dalam hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan;
- 2) mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik, dan/atau jalan air;
- 3) membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar;
- 4) merusak sumber daya alam dan pelestarian kemampuan lingkungan hidup;
- 5) menelantarkan tanah; dan
- 6) mendirikan bangunan permanen yang mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, atau fungsi konservasi lainnya, dalam hal dalam area Hak Guna Usaha terdapat sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.

Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dengan alasan jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan dan tanahnya musnah. Jika Hak Guna Usaha tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan,

menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Setelah masa Hak Guna Usaha berakhir, tanahnya akan kembali kepada negara. Hak Guna Usaha hanya dapat diperpanjang sebanyak 1 kali. Apabila pemegang Hak Guna Usaha masih ingin mempergunakan tanah tersebut, maka ia harus mengajukan permohonan pembaruan Hak Guna Usaha

3.3 Konsep Pengaturan Pemberian Hak Guna Usaha Diatas Hak Pengelolaan Lahan

Pengesahan UU 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, menimbulkan norma baru terhadap pemberian Hak Guna Usaha, yang disebutkan dalam Pasal 129 Ayat (2) bahwa hak guna usaha; hak guna bangunan; dan hak pakai, dapat diberikan di atas Hak Pengelolaan Lahan. Berdasarkan ketentuan penutup pasal 184 UU 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, menyatakan tetap berlakunya semua peraturan pelaksanaannya selama tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini, maka PP 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, adalah masih berlaku. Peraturan pemerintah tersebut menyebutkan dalam Pasal 8 Ayat (1) -nya bahwa Hak Pengelolaan Lahan dapat diberikan Hak Guna Usaha.

lahirnya PP 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, pemberian Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Lahan dapat dimungkin sebagaimana diatur dala pasal 8 ayat 1 PP tersebut, dengan ketentuan bahwa penggunaan dan pemanfaatan hak pengelolaan tersebut, baik seluruh atau sebagian tanahnya digunakan untuk sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b PP 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah tersebut. Aturan dalam Pasal 21 PP 18 Tahun 2021, terkait Hak Guna Usaha dapat diberikan pada tanah negara dan tanah hak pengelolaan, adalah berpedoman pada rencana tata ruang dan wilayah yang diperuntukan untuk usaha: pertanian; perkebunan; peternakan; dan perikanan yang pada prinsipnya merupakan bentuk pelimpahan suatu konsep dari hak menguasai negara. Namun

Pemberian Hak Guna Usaha diatas lahan Hak Pengelolaan Lahan adalah suatu kebijakan hukum yang bertujuan untuk mendukung pembangunan sektor agribisnis. Hak Guna Usaha dapat menjadi sarana pemberdayaan masyarakat, khususnya petani dan pelaku usaha di sektor agribisnis, karenanya perlu pengaturan yang baik dalam pemberian dan pengelolaannya. Pemberian Hak Guna Usaha harus mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan usaha dengan kepentingan lingkungan dan masyarakat, terutama hal-hal yang terkait rencana tata ruang dan wilayah (RTRW), sebagai syarat pemberian Hak Guna Usaha diatas tanah Hak Pengelolaan Lahan, dan memberikan kepatian hukum, maka perlu adanya perlindungan terhadap hak-hak Pemegang hak.

Berdasarkan pasal 23 PP 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, konsep pengaturan pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yakni :

1. Keputusan pemberian hak oleh Menteri untuk Hak Guna Usaha di atas tanah negara
2. Keputusan pemberian hak oleh Menteri dengan persetujuan pemegang Hak

Pengelolaan (Hak Pengelolaan Lahan) untuk Hak Guna Usaha di atas tanah Hak Pengelolaan Lahan.

Pemberian Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan lahan melibatkan pemberian izin penggunaan tanah negara yang dikuasai oleh pemegang Hak Pengelolaan Lahan kepada pihak lain untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan. Pemberian Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Lahan dilakukan berdasarkan perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan Lahan dan pemohon Hak Guna Usaha, dan memerlukan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan Lahan. sebagaimana disebutkan dalam pasal 23 PP 18 Tahun 2021.

Jadi dapat dilihat bahwa Hak Guna Usaha diatas lahan Hak Pengelolaan Lahan, baru ada ketika pemegang Hak Pengelolaan Lahan memberikan persetujuannya atas penggunaan lahan yang biasanya dibuat dalam perjanjian kerjasama penggunaan tanah. Meskipun antara pemegang Hak Pengelolaan Lahan dengan pihak ketiga telah membuat perjanjian penggunaan tanah, tanah tersebut, belum melahirkan hak atas tanah diatas Hak Pengelolaan Lahan. Pihak ketiga yang menjadi calon pemegang hak harus mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Usaha di atas tanah Hak Pengelolaan Lahan ke Kepala Kantor Pertanahan untuk didaftarkan, karena dengan didaftarkan maka hak atas tanah tersebut lahir, dan kepada pemegang hak tersebut diterbitkan sertifikat Hak Guna Usaha sebagai tanda bukti hak (tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah).

Pihak ketiga yang ingin menguasai tanah Hak Pengelolaan Lahan, terlebih dahulu harus membuat perjanjian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan Lahan dengan pihak ketiga, sesuai pada Pasal 4 ayat (2) PMNA/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan menyatakan bahwa dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah Hak Pengelolaan Lahan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan Lahan. Apabila telah dibuatnya perjanjian penggunaan tanah antara kedua belah pihak, maka timbulah hubungan hukum antara keduanya. Menurut Maria S.W. Sumardjono, hubungan hukum yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh pemegang Hak Pengelolaan Lahan kepada pihak ketiga dinyatakan dalam Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPPT). Jika telah dibuatnya perjanjian penggunaan tanah tersebut, maka timbulah hak dan kewajiban para pihak.

Pengaturan terkait pemberian Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Lahan apabila tidak dilakukan secara baik, maka dapat menimbulkan akibat hukum tertentu seperti kasus yang terjadi di daerah Kabupaten Rokan Hulu, Riau, dimana tanah yang diperuntukan bagi tanah transmigrasi, yang merupakan tanah Hak Pengelolaan Lahan yang diberikan kepada Pemda Propinsi Riau, ternyata justru bagian tanah yang diperuntukkan untuk areal hak pengelolaan transmigrasi dilakukan kerjasama dengan suatu perusahaan swasta, dengan persetujuan permohonan Hak Guna Usaha.

Dalam hal pembebanan,dan peralihan, pasal 13 PP 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, mengatur bahwa Hak atas tanah, yakni Hak Guna Usaha, yang ada diatas tanah Hak Pengelolaan Lahan yang dikerjasamakan dengan pihak lain, dapat dijadikan jaminan utang, dialihkan atau dilepaskan kepada pihak lainnya dengan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan Lahan, karena ayat 2 pasal tersebut, mensyaratkan bahwa setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan terhadap Hak Atas

Tanah di atas Hak Pengelolaan, memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Untuk pelepasan hak atas tanah diatas tanah Hak Pengelolaan Lahan, ayat 3 -nya mensyaratkan bahwa harus dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada Menteri.

Pengaturan semua ini dikarenakan pada prinsipnya Hak Pengelolaan Lahan tidak bisa dijadikan jaminan utang dan tidak dapat dialihkan kepda pihak lain, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 12 PP 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Untuk pelepasan Hak Pengelolaan Lahan, hanya dapat dilakukan dengan ketentuan :

- a. diberikan hak milik,
- b. dilepaskan untuk kepentingan umum, atau
- c. ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada pasal 22 ayat (1) PP No.18 Tahun 2021 jo pasal 18 ayat (1) PP 12 Tahun 2023, pemanfaatan tanah dengan hak atas tanah Hak Guna Usaha diatas tanah Hak Pengelolaan Lahan, dapat berlangsung selama 95 tahun, artinya selain yang ditentukan dalam pasal 31 PP No.18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Hak Guna Usaha dapat juga berakhir dengan berakhirnya Hak Pengelolaan Lahan sebagaimana ditentukan pasl 14 PP No18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Dengan berakhirnya Hak Pengelolaan Lahan, maka Hak Pengelolaan Lahan yang merupakan tanah negara akan kembali kepada negara, dan itu berarti hak atas tanah yang berada diatasnya juga akan hapus.

Terhadap tanah-tanah Hak Guna Usaha yang telah berakhir haknya tentu saja tanah tersebut kembali dikuasai oleh negara sebagaimana yang diatur pada Pasal 32 ayat (1) butir a PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa hapusnya Hak Guna Usaha mengakibatkan tanah menjadi Tanah Negara, ataupun kembali kepada pemegang Hak Pengelolaan apabila Hak Guna Usaha berada diatas Hak Pengelolaan. Sedangkan pada pasal 79 ayat (1) butir a Permen ATR/BPN No.18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah yang-menyatakan bahwa “Tanah Hak Guna Usaha kembali-menjadi Tanah-Negara atau tanah Hak Pengelolaan, dengan ketentuan: jangka waktu Pemberian, Perpanjangan, dan Pembaruan berakhir”. Sehingga berdasarkan ketentuan peraturan ini ada dua kemungkinan pengelolaan tanah bekas Hak Guna Usaha dimana akan kembali kepada Negara atau kepada pemegang Hak Pengelolaan apabila pemberian Hak Guna Usaha berdasarkan perjanjian kerjasama.

3. 4 Konsekuensi Dari Hak Guna Usaha Yang Berakhir Diatas Hak Pengelolaan Lahan

Hak Pengelolaan Lahan adalah hak menguasai tanah yang diberikan kepada instansi pemerintah atau badan hukum tertentu, namun bukan hak milik. Dengan pendelegasian atas hak menguasai tersebut menimbulkan kewenangan bagi pemegang hak pengelolaan, untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; menggunakan dan memanfaatkan tanah untuk digunakan sendiri atau bekerja sama dengan pihak lain; serta menentukan tarif pengelolaan dan/atau uang wajib tahunan dari kerja sama dengan pihak lain.

Pihak ketiga yang memanfaatkan tanah hak pengelolaan dapat diberikan hak atas tanah di atas hak pengelolaan, dengan persetujuan terlebih dahulu dari pemegang hak pengelolaan, salah satunya adalah Hak Guna Usaha, untuk jangka waktu sebagaimana

telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Jangka waktu Hak Pengelolaan (Hak Pengelolaan Lahan) itu sendiri tidak disebutkan secara spesifik dalam peraturan perundang-undangan., namun Hak Pengelolaan Lahan menjadi dasar bagi pemberian hak atas tanah lainnya yang berada diatas Hak Pengelolaan Lahan tersebut, artinya hak atas tetap berlangsung selama tanah Hak Pengelolaan Lahan tersebut masih berlangsung, yang berdasarkan Pasal 22 PP 18 Tahun 2021 jo Pasal 18 UU No. 12 Tahun 2023, dapat berlangsung hingga 95 tahun.

Untuk perlindungan hukum baik bagi pemegang hak pengelolaan maupun bagi pihak ketiga tersebut yang melakukan kerjasama pemanfaatan lahan, maka untuk setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang hak pengelolaan, baik yang disertai ataupun tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan. menurut PMA No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, perjanjian tersebut dapat dijadikan dasar untuk memohonkan hak atas tanah terhadap tanah hak pengelolaan tersebut. Pemberian hak atas tanah tersebut harus memerhatikan tujuan penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Lahan pada dasarnya adalah hak yang diberikan di atas tanah yang dikelola oleh pihak lain (pemegang Hak Pengelolaan Lahan). Persetujuan pemegang Hak Pengelolaan Lahan sangat penting dalam berbagai aspek terkait Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Lahan, seperti perpanjangan, pembaruan, dan peralihan hak. Jika pemegang Hak Pengelolaan Lahan tidak menyetujui perpanjangan atau pembaruan Hak Guna Usaha, hak atas tanah akan kembali kepada pemegang Hak Pengelolaan Lahan, dan pemegang Hak Guna Usaha bisa kehilangan haknya.

Pemegang Hak Pengelolaan Lahan berhak menetapkan tarif penggunaan lahan, yang bisa menimbulkan sengketa jika tarif tersebut dianggap terlalu tinggi atau tidak adil. Penyelesaian sengketa tarif bisa melibatkan proses hukum. Jika sebuah perusahaan memiliki Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Lahan untuk perkebunan, dan Hak Guna Usaha tersebut tidak diperpanjang setelah masa berlakunya habis, maka perusahaan tersebut harus mengembalikan lahan tersebut kepada pemegang Hak Pengelolaan Lahan. Jika pemegang Hak Pengelolaan Lahan menaikkan tarif penggunaan lahan secara signifikan, perusahaan perkebunan bisa mengajukan keberatan dan mencari penyelesaian melalui jalur hukum.

Konsekuensi dari Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan (Hak Pengelolaan Lahan) adalah bahwa tanah Hak Guna Usaha akan kembali menjadi tanah Hak Pengelolaan Lahan setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan Hak Guna Usaha berakhir, bila Hak Pengelolaan Lahan itu sendiri belum berakhir atau hapus. Bila Hak Pengelolaan Lahan itu sudah berakhir maka tanah kembali menjadi tanah negara. Pemegang Hak Pengelolaan Lahan kemudian akan memiliki kembali kewenangan pengelolaan atas tanah tersebut, bukan kepada negara secara langsung, artinya tanah Hak Guna Usaha tersebut kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau pemegang Hak Pengelolaan. Sedangkan pengaturan atas tanaman di atas tanah Hak Pengelolaan Lahan yang Hak Guna Usaha -nya berakhir, maka pemegang Hak Pengelolaan Lahan wajib melakukan pemeliharaan atas tanah tersebut. Jika tanah Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Lahan tidak diusahakan atau ditelantarkan, maka

statusnya dapat berubah menjadi tanah negara, dan masyarakat dapat mengajukan permohonan untuk menggarapnya berdasarkan permohonan ke pihak yang berwenang, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional setempat.

Jadi dengan berakhirnya Hak Guna Usaha, maka terputus hubungan hukum antara pemegang Hak Guna Usaha dengan tanahnya dan hubungan hukum antara Pemegang Hak Guna Usaha dengan pemegang Hak Pengelolaan Lahan, dan ini berarti pemegang Hak Guna Usaha tidak lagi memiliki hak untuk memanfaatkan dan mengelolan tanah Hak Pengelolaan Lahan tersebut. Sehingga pengusahaan tanah yang telah lewat waktunya ini dapat dikategorikan suatu perbuatan melawan hukum dan diperlukan sikap tegas dari Pemegang Hak Pengelolaan Lahan dan Kementerian ATR/BPN dalam pemanfaatan atas tanah negara. Untuk mencegah terjadinya hal tersebut diatas dan dalam rangka untuk memastikan pelaksanaan kewajiban tersebut maka diperlukan pengendalian dan pengawasan melalui kegiatan pemantauan dan evaluasi hak atas tanah, yang dilakukan langsung oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Direktorat Jendral Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang, sehingga dapat dipastikan bahwa setiap hak atas tanah dapat memberikan kontribusi dalam upaya mewujudkan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Terhadap tanaman dan benda yang berada di atasnya akan diatur berdasarkan peraturan yang berlaku dan tidak terlepas hak keperdataannya. Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, sebagai ketentuan pelaksana PP 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, diatur bahwa dengan berakhirnya Hak Guna Usaha diatas tanah Hak Pengelolaan Lahan tersebut, maka terhadap tanaman dan atau benda-benda yang berada diatasnya, dilihat dari hak keperdataan, pemegang Hak Guna Usaha akan mendapatkan penggantian dan ganti rugi dari Pemegang hak berikutnya.

Penataan kembali, penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah tersebut menjadi kewenangan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan:

- a. Tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. Syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- c. Tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum; Sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan Keadaan tanah dan masyarakat sekitar.

Pasal 80 ayat (1), (3) dan (4) Permen Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, mengatur dimungkinkannya pemberian kembali Hak Guna Usaha oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada bekas pemegang Hak Guna Usaha berdasarkan hasil penelitian oleh kepala kantor pertanahan ketika Hak Guna Usaha akan berakhir 1 siklus. Dalam hal ini, bekas pemegang hak dapat mengajukan permohonan pemberian kembali Hak Guna Usaha setelah jangka waktu Hak Guna Usaha berakhir.

Memahami konsekuensi dari Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan Lahan sangat penting bagi pihak yang berinvestasi dalam properti atau kegiatan usaha di atas lahan tersebut.

4. KESIMPULAN

- a. Salah satu wewenang pemegang Hak Pengelolaan Lahan adalah berhak dan dapat menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan Lahan kepada pihak ketiga (pasal 7 ayat (1) huruf b PP No.18 Tahun 2021. Berdasarkan pasal 8 PP 18 Tahun 2021 diatas tanah Hak Pengelolaan Lahan tersebut dapat diberikan hak atas tanah, salah satunya adalah Hak Guna Usaha. Keputusan pemberian Hak Guna Usaha diatas Hak Pengelolaan Lahan oleh Menteri, baru dapat dilakukan berdasarkan perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan Lahan dan pemohon Hak Guna Usaha yang tertuang dalam perjanjian kerjasama pemanfaatan (PKM), dan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan Lahan, termasuk perpanjangan dan pembaharuan hak Guna Usaha tersebut. Keputusan pemberian tersebut harus didaftarkan di Kantor Badan Pertanahan Nasional. Hak Guna Usaha diatas tanah Hak Pengelolaan Lahan, dapat berlangsung selama 95 tahun, dan berakhir dengan berakhirnya Hak Pengelolaan Lahan dan/ karena HGU itu sendiri berakhir, serta tidak dilakukan perpanjangan dan/pembaharuan.
- b. Hapusnya Hak Pengelolaan Lahan, membawa konsekuensi, tanah tersebut kembali menjadi tanah negara atau kembali kepada pemegang Hak Pengelolaan Lahan. Untuk tanah yang kembali kenegara, maka dapat diadakan pembaharuan atas pemegang Hak Guna Usaha yang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Guna Usaha, dengan memberikan hak prioritas terhadap tanaman atau benda-benda yang berada atau yang diusahakan diatas tanah tersebut, dimana pemegang baru dapat memberikan ganti rugi. Untuk tanah Hak Guna Usaha yang kembali kepada Pemegang Hak Pengelolaan Lahan, menimbulkan kewajiban kepada untuk melakukan pemeliharaan atas tanah tersebut, dan memberi kompensasi penggantian berdasarkan kesepakatan yang tertuang dalam perjanjian kerjasama pemanfaatan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 9 Tahun 1999.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Ariyuda, Gde, *Praktik Pemberian Hak Atas Tanah yang Berasal dari Tanah Hak Pengelolaan Lahan*, Makalah Seminar, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2004.
- Bakri. Muhammad, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, Jakarta: Citra Media, 2007
- Busro, Achmad. *Kapita Selekta Hukum Perjanjian*, Yogyakarta: Pohon Cahaya, 2013.
- Chomzah. Ali Ahmad, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I dan II*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002
- Fuady, Munir. *Hukum Kontrak*, Jakarta: Citra Aditya, 2015.
- Hutagalung. Arie Sukanti,, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2009.
- Ismaya. Saun, *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2017

- Muljadi. Kartini, dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010
- ND., Mukti Fajar. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Soemardijono, *Analisis Hak Pengelolaan*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Pertanahan, 2006, Jurnal :
- Santoso, *Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional*, Mimbar Hukum Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, <https://media.neliti.com/media/publications/40585-eksistensi-hak-pengelolaan-dalam-hukum-t-36880399.pdf>, diakses tgl. 12 maret 2025
- Sulasi Rongiyati, *Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah Oleh Pihak Ketiga*, Negara Hukum: Vol. 5, No. 1, Juni 2014, <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/212>, diakses tgl. 12 April 2025
- Mira Novana Ardani, *Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah yang Tanahnya Berada di Atas Hak Pengelolaan* Jurnal Gema Keadilan (ISSN: 0852-011) Volume 7 Edisi III, Oktober-November 2020, <https://media.neliti.com/media/publications/394560-none-74b5e5f7.pdf>, diakses tgl. 15 April 2025
- Maria S.W. Sumardjono, *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Mimbar Hukum, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Sulasi Rongiyati, *Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah Oleh Pihak Ketiga*, Jurnal Negara Hukum: Vol. 5, No. 1, Juni 2014
- Felix Kurniawan, *Aspek Hukum Pemberian Hak Pengelolaan Lahan Atas Tanah Yang Telah dikuasai, diduduki atau digarap oleh warga*, Jurnal Sapientia et Virtus | Volume 4 Nomor 2 2019, diakses tgl 2 Februari 2025.
- Elita Rahmi, *Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (Hak Pengelolaan Lahan) dan Realitas Pembangunan Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 10S2012
- Aditya Darmawan Zakaria, *"Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha di atas Hak Pengelolaan dalam Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria"*, Notaire, Vol. 5 No. 1, 2022,
- Seventina Monda Devita, *"Perkembangan Hak Pengelolaan atas Tanah Sebelum dan Sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun*, Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol. 2, No.9, 2021

Peraturan :

- Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (Lembaran Negara RI Tahun 1960 No.104, Tambahan Lembaran Negara RI No.2043)
- Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan rumah susunan dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara RI tahun 2021 No.No.28 dan Tambahan Lembaran Negara No.6630).