

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PENGUASAAN TANAH BEKAS HAK GUNA USAHA TANPA HAK

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah

1. Pengertian Tanah

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang merupakan kebutuhan yang hakiki bagi manusia dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti sangat penting oleh karena sebagian besar dari kehidupan manusia adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan atau perkebunan (Christian, 2020, hal. 62).

Tanah merupakan lapisan teratas lapisan bumi. Tanah memiliki ciri khas dan sifat-sifat yang berbeda antara di suatu lokasi dengan lokasi yang lain. Menurut Dokuchaev dalam Fuziek dkk, tanah adalah lapisan permukaan bumi yang berasal dari material induk yang telah mengalami proses lanjut, karena perubahan alami di bawah pengaruh air, udara, dan macam-macam

organisme baik yang masih hidup maupun yang telah mati (Novyta et al., 2021, hal. 4)

Salah satu objek yang diatur oleh hukum agraria adalah mengenai tanah. Tanah yang diatur oleh hukum agraria tersebut bukan tanah dalam segala aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi (Arba, 2019, hal. 7). Pengertian tanah tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dinyatakan:

“Atas dasar hak menguasai Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”

Dengan demikian, yang dimaksud dengan tanah dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA tersebut adalah permukaan bumi atau hak atas tanah (Muwahid, 2016, hal. 4).

Tanah sebagai permukaan bumi dalam penggunaannya meliputi sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 UUPA, yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Wiryani, 2018, hal. 99).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian mengenai tanah adalah (Etika, 2023, hal. 33):

1) Permukaan bumi atau lapisan bumi yang paling atas;

- 2) Keadaan bumi di suatu tempat;
- 3) Permukaan bumi yang diberi batas;
- 4) Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuai (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).

Pengertian tanah apabila disintesisikan baik yang tercantum dalam undang-undang atau pandangan yang dikemukakan oleh para ahli, maka konsepsi tentang tanah dapat disarikan menjadi pengertian tanah dari aspek fisiknya, pengertian tanah dari aspek penguasaannya, dan pengertian tanah dari aspek fungsi atau manfaatnya. Mengacu pada ketiga hal tersebut, maka pengertian tanah dapat dikemukakan bahwa tanah adalah permukaan bumi yang dapat dikuasai oleh negara, masyarakat adat, dan/atau perorangan dan/atau badan serta dapat dipergunakan untuk kepentingan yang bernilai ekonomis dan budaya” (Arba, 2019, hal. 10).

Dalam mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan, arah dan kebijakan pertanahan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut (Aksinudin, 2022, hal. 298):

- a) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran.
- b) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah.
- c) Pertanahan harus berkontribusi nyata dalam menjamin berkelanjutannya sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan

memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang pada sumber-sumber ekonomi.

- d) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian.

2. Asas-Asas dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dimuat beberapa asas dari Hukum Agraria Nasional. Asas-asas ini karena sebagai dasar, dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Asas-asas yang dimaksud adalah sebagai berikut (Indrajaya et al., 2020, hal. 8–13):

a. Asas Kebangsaan

Tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai sifat *komunalistik*, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Demikian pula, selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan bagaimana pun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Asas ini termuat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan (3), Pasal 9 ayat (1), serta Pasal 21 ayat (1) dan (3) UUPA.

b. Asas Hak Menguasai Negara

Bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara. Kata “dikuasai” di sini bukan dalam artian “dimiliki”, akan tetapi memberikan wewenang kepada negara untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya;
- 2) Menentukan dan mengatur hak dan kewajiban yang dapat dipunyai atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ditimbulkan dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria; serta
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Pasal 2 ayat (1), (2), dan (3) UUPA).

Dengan demikian, hak menguasai negara tersebut ditunjukkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka mencapai masyarakat adil dan makmur (Muchsin et al., 2019, hal. 55).

c. Asas Semua Hak atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Asas fungsi sosial hak atas tanah diatur dalam Pasal 6 UUPA, asas tersebut berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, apabila semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan sifat, tujuan, dan keadaan dari pada haknya, hingga berdampak kesejahteraan dan kebahagiaan bagi pemiliknya, serta bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

d. Asas Persamaan bagi Setiap Warga Negara Indonesia

Asas ini termuat dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA yang menetapkan bahwa warga negara baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah, tanpa mempersoalkan apakah itu warga negara Indonesia asli, keturunan, atau naturalisasi. Serta tidak membedakan agama maupun suku dari warga negara Indonesia.

e. Asas Tanah Pertanian Harus Dikerjakan atau Diusahakan Secara Aktif oleh Pemiliknya Sendiri dan Mencegah Cara-Cara yang Bersifat Pemerasan

Asas ini terkandung dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA, asas tersebut menegaskan bahwa siapa pun yang mempunyai hak atas tanah untuk kepentingan pertanian, wajib mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah pertanian secara aktif tanpa adanya unsur pemerasan. Hal tersebut mengandung arti bahwa tanah pertanian tidak boleh dilerantarkan oleh pemiliknya. Demikian pula terhadap tanah yang tidak digunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya sangatlah dilarang.

f. Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah Secara Berencana

Asas ini bertujuan agar setiap jengkal tanah dalam penggunaan tanah dapat digunakan seefisien mungkin. Untuk penggunaan tanah di

pedesaan harus memperhatikan asas Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang (LOSS), sedangkan untuk penggunaan tanah di perkotaan harus memperhatikan asas Aman, Tertib, Lancar, dan Sehat (ATLAS).

g. Asas Pengakuan terhadap Hak Ulayat

Asas ini ditemukan dalam Pasal 3 UUPA, yaitu:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

h. Asas Jaminan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum

Asas jaminan kepastian hukum termuat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Jaminan kepastian hukum merupakan salah satu tujuan diundangkannya UUPA, yaitu meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Sedangkan asas perlindungan hukum termuat dalam Pasal 18 UUPA. Dalam rangka memberikan penghormatan dan perlindungan hukum, hak atas tanah tidak dapat begitu saja diambil oleh pemerintah meskipun itu untuk kepentingan umum. Akibat pengambilan hak atas tanah sejatinya tidak boleh semakin “memiskinkan” eks pemilik tanah tersebut.

3. Penguasaan Hak Atas Tanah

Pengertian “Penguasaan” atas tanah dapat dipakai dalam arti fisik dan dalam arti yuridis, juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain.

Menurut Satjipto Rahardjo, penguasaan mempunyai unsur faktual adanya sikap batin. Artinya, secara faktual adanya hubungan nyata antara seseorang dengan barang (tanah) yang ada dalam kekuasaan, sehingga pada saat itu ia tidak memerlukan legitimasi lain, kecuali bahwa barang itu ada ditangannya. Sedangkan, sikap batin artinya adanya maksud untuk menguasai atau menggunakannya (Indrajaya et al., 2020, hal. 15).

Menurut Boedi Harsono, hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib, dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok ukur pembeda antara berbagai hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah (Indrajaya et al., 2020, hal. 16).

Dalam UUPA, hak penguasaan atas tanah disusun secara hierarki yang meliputi beberapa hal yaitu sebagai berikut (Wiryani, 2018, hal. 100):

- 1) Hak Bangsa Indonesia yang terdapat dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.
- 2) Hak menguasai dari negara yang terdapat dalam Pasal 2, yang hanya beraspek publik saja.
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat yang terdapat dalam Pasal 3, mempunyai aspek perdata dan publik.
- 4) Hak-hak perseorangan/individual, yang hanya beraspek perdata, meliputi:
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Hak atas tanah ini ada yang bersifat tetap, yaitu yang terdapat dalam Pasal 16 serta ada yang bersifat sementara yang terdapat dalam Pasal 53.
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan, diatur dalam Pasal 49.
 - c. Hak jaminan atas tanah yang disebut dengan hak tanggungan, yang diatur dalam Pasal 25, 33, 39, dan 51 serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

4. Hak-hak Atas Tanah

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum. Pemberian

hak itu berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundang-undangan (Mustofa & Suratman, 2018, hal. 54).

Hak-hak atas tanah diatur dalam Bab II UUPA. Yang dimaksud dengan hak-hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya (Wiryani, 2018, hal. 100). Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua) yaitu (Dilapanga, 2017, hal. 141):

a. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air, dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

b. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan

atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah hak guna usaha adalah menggunakan hanya untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara berupa perpanjangan waktu, pembaruan hak dan perubahan hak, antara lain:

- a. Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya suatu hak atas tanah tanpa mengubah syarat – syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir.
- b. Pembaruan hak adalah pemberian hak atas tanah yang sama kepada pemegang hak yang sama yang dapat diajukan setelah jangka waktu berlakunya hak yang bersangkutan berakhir.
- c. Perubahan hak adalah penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan suatu hak atas tanah jenis lainnya.

Dalam Pasal 4 UUPA mengatur bahwa berdasarkan hak menguasai dari negara, ditentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perseorangan maupun badan hukum (Wiryani, 2018, hal. 100).

Macam-macam hak atas tanah disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA serta dijabarkan oleh Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA sebagai berikut:

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap yang disebutkan dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA, yaitu:

- 1) Hak Milik;
 - 2) Hak Guna Usaha;
 - 3) Hak Guna Bangunan;
 - 4) Hak Pakai;
 - 5) Hak Sewa;
 - 6) Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sementara disebutkan macamnya dalam Pasal 53 UUPA, yaitu (Ishaq, 2018, hal. 284):
- 1) Hak Gadai;
 - 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
 - 3) Hak Menumpang;
 - 4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Secara rinci, pihak-pihak yang dapat diberikan dan mempunyai hak atas tanah adalah:

- a. Perseorangan warga negara Indonesia;
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia;
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- e. Badan hukum publik;
- f. Badan hukum privat.

Berdasarkan keperluannya, hak atas tanah yang diberikan kepada perseorangan atau badan hukum bertujuan untuk keperluan:

- a. Mendirikan bangunan dengan bentuk bangunan yang dapat berupa rumah tempat tinggal, rumah toko, kantor, pasar, hotel, pabrik, rumah sakit.
- b. Pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Berdasarkan aspek masa penguasaan tanah, hak atas tanah dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

- a. Hak atas tanah yang tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu, yaitu berupa hak milik.
- b. Hak atas tanah yang mempunyai jangka waktu tertentu. Hak atas tanah ini, adalah:
 - 1) Hak guna usaha;
 - 2) Hak guna bangunan atas negara;
 - 3) Hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan;
 - 4) Hak guna bangunan atas hak milik;
 - 5) Hak pakai atas tanah negara;
 - 6) Hak pakai atas tanah hak pengelolaan;
 - 7) Hak pakai atas tanah hak milik;
 - 8) Hak sewa untuk bangunan.
- c. Hak atas tanah yang berlaku selama tanahnya digunakan untuk pelaksanaan tugasnya atau untuk keperluan tertentu. Hak atas tanah ini adalah Hak Pakai yang dikuasai oleh:
 - 1) Lembaga negara;
 - 2) Departemen;

- 3) Lembaga pemerintah non departemen;
- 4) Pemerintah daerah;
- 5) Pemerintah desa;
- 6) Perwakilan negara asing;
- 7) Perwakilan badan internasional;
- 8) Badan keagamaan dan badan sosial.

Berdasarkan asal tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi 3 (tiga) macam yaitu:

- a. Hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam hak atas tanah ini adalah:
 - 1) Hak milik atas tanah negara;
 - 2) Hak guna usaha;
 - 3) Hak guna bangunan atas tanah negara;
 - 4) Hak pakai atas tanah negara.
- b. Hak atas tanah yang berasal dari tanah hak pengelolaan. Macam hak atas tanah ini adalah:
 - 1) Hak milik atas tanah hak pengelolaan;
 - 2) Hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan;
 - 3) Hak pakai atas tanah hak pengelolaan.
- c. Hak atas tanah yang berasal dari tanah hak milik. Macam hak atas tanah ini adalah:
 - 1) Hak guna bangunan atas tanah hak milik;
 - 2) Hak pakai atas tanah hak milik;

3) Hak sewa untuk bangunan.

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) terdapat 3 (tiga) macam jenis tanah di Indonesia, yaitu:

a. Tanah negara

Tanah negara adalah tanah yang di atasnya belum terdapat atau belum dibebani dengan hak atas tanah tertentu.

b. Tanah hak

Tanah hak adalah tanah yang di atasnya sudah terdapat atau sudah dibebani dengan hak atas tanah tertentu.

c. Tanah ulayat

Tanah ulayat adalah tanah yang dikuasai secara bersama-sama oleh masyarakat hukum adat.

5. Dasar Penguasaan Hak Atas Tanah

Dasar penguasaan hak atas tanah adalah izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang yang menjadi dasar bagi orang atau badan hukum untuk menguasai, menggunakan, atau memanfaatkan tanah. Dasar penguasaan hak atas tanah diperoleh melalui kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh instansi Badan Pertanahan Nasional sebagai pembenaran atau pengukuhan dari bukti formal yang disampaikan oleh pihak yang mengajukan permohonan hak atas bukti-bukti tertulis yang diterbitkan oleh pejabat yang diberikan kewenangan untuk itu, yang

diajukan oleh pemohon sebagai bukti adanya penguasaan atau hubungan hukum antara orang bersangkutan dengan tanahnya.

Di Indonesia, hak atas tanah diakui oleh UUPA yang diwujudkan dalam bentuk sertipikat hak atas tanah sebagai alat pembuktian yang kuat (Aksinudin, 2022, hal. 147). Berdasarkan Pasal 19 UUPA yang dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah diberikan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Termasuk penguasaan tanah hak guna usaha perlu dibuktikan dengan tanda bukti hak yang berlaku untuk menjamin kepastian hukum. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 24 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dinyatakan:

“Pemegang hak guna usaha diberikan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak”.

Pasal 19 UUPA selanjutnya diperkaya oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu (Aksinudin, 2022, hal. 163–164):

- a. Bahwa diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Kantor Pertanahan sebagai kantor terdepan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah.
- c. Diperlukan tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar.

6. Hapusnya Hak Atas Tanah

Berdasarkan Pasal 27, 34, dan 40 UUPA, hak-hak atas tanah dapat hapus apabila:

- a. Hapus karena berakhirnya jangka waktu;
- b. Dicabut haknya;
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya;
- d. Tanahnya diterlantarkan;
- e. Tanahnya musnah.

B. Tinjauan Umum Tentang Tanah Negara

Dalam UUPA sebutan yang digunakan bagi tanah negara adalah “Tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Istilah tanah negara itu sendiri muncul dalam praktik administrasi pertanahan, dimana penguasaannya dilakukan oleh otoritas pertanahan. Pengertian tanah negara dalam berbagai peraturan perundang-undangan setelah berlakunya UUPA tersebut ialah memiliki konsep bahwa yang dimaksud dengan tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak atas tanah. Secara yuridis konsep tanah negara dapat dikategorikan menjadi dua yaitu (Limbong, 2017, hal. 4–5):

- a. Tanah negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya atau disebut dengan tanah negara bebas;
- b. Tanah negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya ada haknya, karena suatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu menjadi tanah negara. Seperti tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu

yang telah berakhir jangka waktunya, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya karena tidak sesuai dengan tata ruang.

Berdasarkan para pakar, praktisi hukum agraria dan juga sebagaimana terdapat dalam peraturan perundang-undangan, pengertian tanah negara dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Boedi Harsono: Tanah negara adalah bidang-bidang tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- b. Maria SW Sumardjono: Tanah negara adalah tanah yang tidak diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan tanah ulayat dan tanah wakaf.
- c. Ali Achmad Chomzah: Tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah: Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.
- e. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak

Pengelolaan dan Hak Atas Tanah: Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang selanjutnya disebut tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.

C. Hak Guna Usaha

1. Pengertian Hak Guna Usaha

Hak guna usaha berdasarkan proses konversi adalah hak yang pada zaman Belanda disebut dengan Hak *Erfpacht*. Hak *Erfpacht* dapat diartikan sebagai hak kebendaan untuk menikmati kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, hasil, atau pendapatan. Oleh karena itu hak guna usaha ditetapkan untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan, maka perlu diatur luas minimal dan maksimal tanahnya (Indrajaya et al., 2020, hal. 36–37).

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara selama jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan (Aksinudin, 2022, hal. 141) . Selain tanah negara, berdasarkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan

Pendaftaran Tanah bahwa hak guna usaha juga dapat diberikan dari tanah hak pengelolaan.

Hak guna usaha merupakan hak mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan ciri-ciri sebagai berikut (Indrajaya et al., 2020, hal. 37):

- a) Hak guna usaha hanya dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, perikanan, dan peternakan;
- b) Hak guna usaha jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti berakhir;
- c) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu hak guna usaha dapat diperpanjang;
- d) Diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit lima hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus mempergunakan investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik;
- e) Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, sepanjang jangka waktu berlakunya hak guna usaha belum berakhir;
- f) Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak-hak tanggungan, sepanjang jangka waktu berlakunya hak guna usaha tersebut belum habis;
- g) Hak guna usaha tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh

karena itu, hak guna usaha termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan;

- h) Hak guna usaha dapat juga dilepaskan oleh yang empunya, hingga tanahnya menjadi tanah negara.

2. Subjek Hak Guna Usaha

Subjek dalam hak guna usaha yang dapat menjadi pemegang hak guna usaha diatur dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, bahwa hak guna usaha dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pemegang hak guna usaha yang tidak lagi memenuhi syarat subjek tersebut dalam jangka 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak guna usaha kepada pihak lain yang memenuhi syarat dan apabila dalam jangka waktu tersebut haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

3. Hak dan Kewajiban Hak guna Usaha

Pemegang hak guna usaha mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipenuhi terhadap tanahnya sesuai dengan Pasal 27 dan 29 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Hak pemegang hak guna usaha tersebut yaitu meliputi:

- a. Menggunakan dan memanfaatkan tanah yang diberikan sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- b. Memanfaatkan sumber air dan sumber daya alam yang ada di atas tanah yang diberikan dengan hak guna usaha yang mendukung penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- c. Melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan.

Adapun mengenai kewajiban, hak guna usaha berkewajiban untuk:

- a. Melaksanakan usaha pertanian, perikanan, atau peternakan sesuai peruntukkan dan/atau keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
- b. Mengusahakan tanah hak guna usaha dengan baik;
- c. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas pada areal hak guna usaha;
- d. Memelihara jalan air atau kemudahan lain bagi bidang tanah yang terkurung;
- e. Memelihara tanah termasuk dengan menambah kesuburan dan mencegah kerusakan serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- f. Mengelola, memelihara, dan mengawasi serta mempertahankan fungsi kawasan konservasi bernilai tinggi dalam areal hak guna usaha;

- g. Menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- h. Mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang;
- i. Bagi pemegang hak merupakan PT (Perseroan Terbatas) yang tujuan penggunaannya untuk perkebunan, wajib untuk memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas tanah yang diberikan hak guna usaha;
- j. Menyampaikan laporan setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha;
- k. Melepaskan hak atas tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum;
- l. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara atau pemegang hak pengelolaan, setelah hak guna usaha hapus.

4. Jangka Waktu Hak Guna Usaha

Hak guna usaha tersebut diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, kemudian dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan berakhir, tanah hak guna usaha tersebut kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah hak pengelolaan.

Tanah yang dikuasai langsung oleh negara dapat dilakukan penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan hal-hal berikut ini:

- 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;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. Tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e. Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. Sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. Keadaan tanah dan masyarakat sekitar.

5. Perpanjangan dan Pembaruan Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 29 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Jo Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah bahwa jangka waktu tanah hak guna usaha dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.

Perpanjangan jangka waktu adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala

Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas tanah mengatur bahwa perpanjangan hak guna usaha diberikan kepada pemegang hak guna usaha atas bidang tanah yang sama atas adanya permohonan perpanjangan hak guna usaha dari pemegang hak guna usaha. Permohonan perpanjangan tersebut diberikan di atas tanah negara dan/atau tanah hak pengelolaan.

Perpanjangan hak guna usaha di atas tanah negara diajukan setelah usia tanaman atau usaha lainnya efektif atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna usaha. Sedangkan permohonan perpanjangan hak guna usaha di atas tanah hak pengelolaan diajukan setelah usia tanaman atau usaha lainnya efektif dimanfaatkan oleh pemegang hak guna usaha.

Adapun yang dimaksud dengan pembaruan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya suatu hak setelah jangka waktu berakhir atau sebelum jangka waktu perpanjangannya berakhir. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas tanah, mengatur bahwa pembaruan hak guna usaha diberikan di atas bidang tanah yang sama kepada pemegang hak guna usaha setelah jangka waktu hak guna usaha dan/atau perpanjangannya berakhir. Permohonan pembaruan hak guna usaha tersebut diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu hak guna usaha atau perpanjangannya berakhir.

Tahapan perpanjangan dan pembaruan hak guna usaha meliputi:

- a. Permohonan perpanjangan dan/atau pembaruan hak guna usaha;
- b. Pemeriksaan tanah oleh Panitia B;
- c. Apabila terdapat perubahan kondisi lapangan, dilakukan pengukuran ulang;
- d. Penerbitan keputusan sesuai dengan kewenangan pemberian haknya;
- e. Didaftarkan haknya oleh Kantor Pertanahan. Hak guna usaha berlaku sejak didaftarkan haknya oleh Kantor Pertanahan dengan jangka waktu terhitung sejak berakhirnya hak.

Permohonan perpanjangan dan/atau pembaruan hak guna usaha yang berasal dari tanah negara juga harus memenuhi syarat-syarat berdasarkan Pasal 73 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah yaitu sebagai berikut:

- a. Mengenai Pemohon:
 - 1) Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya diatas materai cukup.
 - 2) Fotokopi identitas pemohon (Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga) dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket Kantor Pertanahan.
 - 3) Fotokopi akta pendirian dan pengesahan badan hukum yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket Kantor Pertanahan, bagi badan hukum.
- b. Mengenai Tanahnya:

- 1) Sertipikat asli hak guna usaha.
 - 2) Surat keterangan pendaftaran tanah atau hasil layanan informasi pertanahan.
 - 3) Peta Bidang Tanah, apabila dilakukan pengukuran ulang.
- c. Mengenai Dokumen Perizinan:
- 1) Perizinan berusaha terkait kegiatannya.
 - 2) Persetujuan perubahan komoditas dari instansi terkait, jika terdapat perubahan.
- d. Persetujuan pemegang hak tanggungan, apabila hak guna usaha dibebani hak tanggungan.
- e. Penilaian kelas kebun atau klasifikasi kegiatan usaha lainnya.

6. Kewenangan Pemberian, Perpanjangan dan Pembaruan Hak Guna Usaha

Pemberian, perpanjangan dan pembaruan hak guna usaha diberikan oleh pihak sesuai kewenangan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Apabila luas tanah sampai dengan 25 Ha (dua puluh lima hektar) diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Badan Pertanahan Nasional;
- b. Apabila luas tanah lebih dari 25 Ha (dua puluh lima hektar) sampai dengan 250 Ha (dua ratus lima puluh hektar) diberikan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional;
- c. Apabila luas tanah lebih dari 250 Ha (dua ratus lima puluh hektar) diberikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional.

7. Hapusnya Hak Guna Usaha

Hapusnya hak guna usaha diatur dalam Pasal 34 UUPA, yaitu dapat hapus karena:

- a. Jangka waktunya berakhir;
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Diterlantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

Selanjutnya dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yaitu:

Hak guna usaha hapus karena:

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;
- b. Dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 - 1) Tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan terkait hak guna usaha;
 - 2) Cacat administrasi; atau

- 3) Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- c. Diubah haknya menjadi hak atas tanah lain;
 - d. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
 - e. Dilepaskan untuk kepentingan umum;
 - f. Dicabut berdasarkan Undang-Undang;
 - g. Ditetapkan sebagai tanah terlantar;
 - h. Ditetapkan sebagai tanah musnah;
 - i. Berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk hak guna usaha di atas tanah hak pengelolaan; atau
 - j. Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.