

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM, TANAH DAN TANAH EKS HAK GUNA USAHA

A. Tinjauan umum tentang Perlindungan hukum

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Keberadaan hukum dalam masyarakat merupakan suatu sarana untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat, sehingga dalam hubungan antar anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya. Hukum tidak lain adalah perlindungan kepentingan manusia yang berbentuk norma atau kaedah. Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaedah mengandung isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, serta menentukan bagaimana cara melaksanakan kepatuhan pada kaidah. (Mertokusumo, 2010)

Pemberian perlindungan hukum kepada anggota masyarakat yang kepentingannya dilanggar adalah berfungsinya peran hukum dalam masyarakat ditunjukkan dengan berjalannya sistem hukum, menghindari aktivitas main hakim sendiri, perselisihan dalam masyarakat harus diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka melindungi hak asasi manusia, hukum pertama-tama harus membentuk struktur sosial yang stabil yang mendukung cara hidup yang seimbang. Prinsip Perlindungan Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum itu bertugas membagi tanggung jawab dan hak-hak di antara anggota masyarakat, membagi wewenang, dan memberikan prioritas tinggi untuk menjaga kepastian hukum dan penyelesaian masalah guna mewujudkan ketertiban masyarakat dan melindungi kepentingan manusia. Dalam bukunya Sudikno Mertokusumo, Subekti mengemukakan bahwa tujuan hukum adalah untuk memajukan tujuan negara, yaitu memberikan kekayaan dan kesenangan kepada warga negaranya. (Mertokusumo, 2010)

Pada hakekatnya terdapat keterkaitan antara subjek hukum dengan hal-hal yang termasuk dalam perlindungan hukum kewajiban. Hukum harus menjaga hak dan kewajiban yang dihasilkan dari hubungan hukum tersebut sehingga masyarakat umum merasa aman dalam mengejar kepentingannya. Hal ini menggambarkan bagaimana perlindungan hukum dapat dilihat sebagai suatu janji atau jaminan bahwa seseorang akan mendapatkan apa yang menjadi hak dan kewajibannya, sehingga yang bersangkutan merasa terlindungi.

Menurut pengertian tersebut di atas, perlindungan hukum dalam arti sempit adalah sesuatu yang diberikan kepada subyek hukum berupa perangkat hukum, yang dapat bersifat preventif atau represif, baik dalam bentuk tertulis maupun lisan. Dengan kata lain, perlindungan hukum dapat dilihat sebagai contoh dari tujuan hukum, yaitu untuk memberikan keselarasan dan keseimbangan di antarasemua kepentingan manusia yang ada dalam masyarakat. Semua makhluk hidup dan ciptaan Tuhan diberi

perlindungan hukum dalam arti luas, dan keduanya dipergunakan dalam rangka kehidupan yang adil dan damai.

2. Prinsip Perlindungan Hukum

Dasar perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia terletak pada Pancasila. Prinsip-prinsip yang menjadi landasan untuk melindungi hak-hak hukum adalah.(M. Hadjon, 1987)

A. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak hukum rakyat didasarkan pada konsep yang mengakui dan melindungi hak asasi manusia. Konsep ini terdapat dalam nilai-nilai Pancasila, yang pada dasarnya mengandung pengakuan terhadap martabat dan nilai manusia. Oleh karena itu, Pancasila dianggap sebagai sumber pengakuan dan penghargaan terhadap martabat manusia. Pengakuan martabat manusia berarti mengakui keinginan manusia untuk hidup bersama dengan tujuan mencapai kesejahteraan bersama.

B. Prinsip kedua yang menjadi dasar perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Pancasila sebagai landasan negara dan prinsip keselarasan hubungan antara pemerintah dan rakyat tetap menjadi elemen yang utama dan penting. Pancasila memberikan arah dalam upaya mencapai harmoni dan keseimbangan dalam kehidupan.

3. Bentuk-bentuk Perlindungan Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon, ada 2 (dua) jenis perlindungan hukum, yaitu:

A. Perlindungan hukum yang preventif

Sebelum suatu keputusan pemerintah mengambil bentuk yang tegas, perlindungan hukum ini memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) terhadap pandangannya. Karena tindakan pemerintah berdasarkan kebebasan bertindak sangat penting, perlindungan hukum ini berusaha menghindari konflik sama sekali. Selain mendorong pemerintah untuk berhati-hati dalam menentukan pilihan terkait dengan asas *freies ermessen*, upaya perlindungan hukum preventif ini juga memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau meminta masukan atas suatu keputusan yang diajukan.

B. Perlindungan hukum yang represif

Perlindungan hukum ini berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Indonesia dewasa ini terdapat berbagai badan yang secara partial menangani perlindungan hukum bagi rakyat, yang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) badan, yaitu Pengadilan Umum, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan pengadilan agama

B. Tinjauan Umum Tentang Tanah

1. Pengertian Tanah

Dalam ruang lingkup hukum tanah, secara yuridis tanah ini memiliki artian permukaan bumi seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA. Dalam hal ini yang dimaksud dengan tanah ini hanya merujuk kedalam satu aspek dalam pengertian yuridis yang dikenal dengan sebutan hak atau hak atas tanah. Sedangkan yang dimaksud dengan hukum tanah yaitu keseluruhan peraturan-peraturan hukum mengenai hak-hak penguasaan atas tanah yang berkaitan dengan hubungan-hubungan hukum yang konkret dan lembaga-lembaga hukum yang terkait dimana peraturan tersebut dapat berupa peraturan yang tertulis ataupun tidak tertulis (Santoso, 2017)

Dalam UUPA, tanah ini disebut juga dengan istilah agraria. Tanah ini merupakan bagian dari agraria, namun apabila dilihat dari pengertian agraria yang terdapat di UUPA ini sangat luas cakupannya. Yang termasuk kedalam tanah ini merupakan artian agraria dalam arti sempit, sehingga cakupannya hanya dalam hal tanah saja. (Arba, 2019)

2. Hak-hak atas tanah

Hak atas tanah menurut istilah yang berasal dari bahasa Belanda yaitu disebut dengan istilah *landrechten*. Sedangkan istilah hak atas tanah yang berasal dari bahasa Jerman disebut dengan istilah *landrechte*. Dalam istilah hak atas tanah ini terkandung dua suku kata yaitu hak dan tanah. Hak dalam bahasa Inggris disebut dengan *right*, dalam bahasa Belanda disebut

dengan recht, dan dalam bahasa Jerman disebut dengan rechts (Sahnan, 2018).

Hak atas tanah merupakan suatu hak penguasaan atas tanah yang dapat memberikan suatu kewenangan bagi yang memilikinya (subyek) untuk dapat menggunakan tanah tersebut untuk dipakai dikuasai oleh mereka yang memiliki hak atas tanah tersebut (Setiawan, I, K, 2023).

Pemegang hak dapat untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimiliki dengan hak yang diberikan wewenang untuk dapat memanfaatkan hal tersebut. Dalam mempergunakan hak atas tanah tersebut, pemegang hak harus mengerti apa yang dimaksud dengan mempergunakan, dimana kata mempergunakan tersebut memiliki arti bahwa hak atas tanah yang digunakan oleh pemegang hak ini digunakan untuk hal keperluan mendirikan suatu bangunan. Selain itu pemegang hak juga harus mengerti apa yang dimaksud dengan kata “mengambil manfaat”, dimana hal ini memberi arti bahwa hak atas tanah itu bukan hanya untuk kepentingan mendirikan suatu bangunan, tetapi juga bahwa hak atas tanah tersebut harus dimanfaatkan juga untuk kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan (Arba, 2019).

Penguasaan hak atas tanah ini dapat dirincikan ke dalam arti yuridis maupun ke dalam arti fisik. Penguasaan hak atas tanah dalam arti yuridis ini diartikan oleh suatu hak, dimana hak tersebut dilindungi oleh hukum dan pada umumnya diberikan kewenangan pada pemegang hak atas tanah untuk dapat menguasai secara fisik tanah yang dimiliki oleh pemegang hak atas

tanah tersebut. Terdapat juga penguasaan yuridis, dimana penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain meskipun pemegang hak diberikan kewenangan untuk menguasai secara fisik tanah yang dimilikinya berdasarkan hak atas tanah yang dimilikinya. Contohnya apabila tanah yang dimiliki oleh pemegang hak tersebut disewakan kepada pihak lain, maka secara tidak langsung tanah tersebut dikuasai oleh pihak lain yang menyewa tanah tersebut, dimana pihak yang menyewa tanah ini menguasai secara fisik tanah tersebut, tanpa memiliki hak atas tanah tersebut, dan apabila tanah yang disewakan tersebut sudah habis waktunya maka pemegang hak berhak untuk menuntut kembali untuk mengembalikan tanah tersebut secara fisik kepada pemegang hak. Disamping itu terdapat pula penguasaan hak atas tanah secara yuridis yang tidak memberikan suatu kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai tanahnya secara fisik, salah satu contohnya diterangkan dalam Pasal 27 UUPA, dimana apabila dalam hak guna bangunan tanahnya dibiarkan dan atau dipergunakan tidak sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya sehingga hak tersebut hapus.

Hak-hak atas tanah ini dibedakan menjadi dua macam yaitu yang akan dijelaskan sebagai berikut (Setiawan, I, K, 2023).

A. Hak atas tanah Primer

a) Hak milik

Hak milik merupakan suatu hak yang dimiliki secara turun temurun, suatu hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh seseorang atau pemegang hak atas tanah dibandingkan dengan hak

atas tanah yang lainnya seperti yang terdapat dalam Pasal 20 UUPA. Sifat turun temurun ini memiliki arti bahwa hak milik yang dimiliki oleh pemegang hak tersebut tidak hanya dimiliki selama hidup pemegang hak tersebut, tetapi hak milik tersebut dapat dimiliki atau berlangsung hingga penguasa hak tersebut meninggal dunia dan dilanjutkan oleh ahli warisnya. Sedangkan sifat terkuat memiliki arti bahwa hak milik merupakan hak atas tanah yang paling kuat dibandingkan dengan macam hak atas tanah lainnya, dikarenakan hak milik ini memiliki jangka waktu yang tidak terbatas, tidak mudah hapus, di pihak lain pun sulit untuk mengganggu apabila terdapat gangguan dari pihak lain. Sedangkan sifat terpenuh ini memiliki arti bahwa kewenangan yang diberikan kepada pemegang hak dalam hak milik ini lebih luas hal itu dalam penggunaannya apabila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lainnya (Muwahid, 2016).

b) Hak guna bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk dapat mendirikan dan juga untuk dapat mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan merupakan miliknya sendiri, dalam hak guna bangunan ini pemegang hak hanya dapat diberikan jangka waktu paling lama selama 30 tahun, apabila pemegang hak mengajukan permintaan untuk memperpanjang hak maka pemegang hak dapat memperpanjangnya dengan jangka waktu paling lama selama 20 tahun seperti yang dinyatakan dalam Pasal 35 UUPA. Penggunaan hak guna bangunan ini tujuannya yaitu

untuk dapat mendirikan bangunan dan dilarang atau tidak diperkenankan untuk mempergunakannya untuk keperluan lain seperti untuk perkebunan atau pertanian (Muwahid, 2016).

c) .Hak pakai

Hak pakai merupakan suatu hak yang dapat diberikan kepada pemegang hak untuk dapat menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah, dimana tanah tersebut dapat merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dimana dalam pemberian hak ini keputusan pemberiannya diberikan sesuai dengan wewenang dan kewajiban dari pejabat yang memiliki kewenangan untuk dapat memberikannya sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 41 UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), 1960).

B. Hak atas Tanah Sekunder

Hak atas tanah sekunder adalah hak atas tanah yang timbul karena terdapat hubungan hukum antara pemilik tanah dengan calon pemegang hak atas tanah. Pemberian ini diberikan oleh pemilik tanah dan tidak langsung berkaitan dengan hak Bangsa Indonesia, dimana hak atas tanah ini diberikan oleh pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah melalui melakukan perjanjian untuk dapat memperoleh hak atas tanahnya. Perjanjian ini disebut dengan perjanjian pemberian hak atas tanah antara pemegang hak atau pemilik tanah dengan pihak lain yang ingin

memegang hak atas tanah tersebut (calon pemegang hak). Jenis hak atas tanah yang termasuk ke dalam hak atas tanah sekunder ini yaitu

a) Hak guna bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk dapat mendirikan dan juga untuk dapat mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan merupakan miliknya sendiri, dalam hak atas tanah sekunder ini perbedaannya dengan hak atas tanah primer yaitu dalam hak guna bangunan yang terdapat di hak atas tanah sekunder ini tanahnya dimiliki oleh pihak lain yang sumbernya tidak langsung berkaitan dengan hak Bangsa Indonesia.

b) Hak Pakai

Hak pakai merupakan suatu hak yang dapat diberikan kepada pemegang hak untuk dapat menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah, dimana dalam hak atas tanah sekunder ini tanah tersebut dimiliki oleh pihak lain, dimana dalam pemberian hak ini keputusan pemberiannya diberikan oleh kedua belah pihak yang terikat dalam perjanjian yang dibuat oleh kedua belah pihak (Sahnan, 2018).

c) Hak Sewa

Hak sewa untuk bangunan merupakan suatu hak yang dapat dimiliki oleh seseorang atau badan hukum untuk dapat mendirikan atau mempunyai suatu bangunan di atas tanah milik orang lain dengan cara membayar uang sewa yang ditentukan oleh pemilik tanah dan

juga dengan jangka waktu yang ditentukan oleh pemilik tanah tersebut dengan calon penyewa tanah tersebut (Sahnan, 2018).

d) Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil merupakan suatu hak untuk mengusahakan tanah pertanian yang didasarkan atas adanya suatu perjanjian diantara pemilik tanah dengan seseorang atau badan hukum yang biasanya disebut dengan penggarap, dimana dalam perjanjian tersebut pemilik tanah mengizinkan penggarap untuk melakukan usaha pertanian di atas lahan milik pemilik tanah dengan pembagian hasil yang telah disepakati oleh kedua belah pihak yang tercantum dalam perjanjian yang dibuat oleh kedua belah pihak (Sahnan, 2018).

e) Hak Gadai

Hak gadai merupakan suatu hak yang dimiliki oleh pemegang hak gadai ini untuk dapat menikmati hasil dari suatu tanah milik pihak lain yang memiliki hutang kepadanya, sehingga selama hutang yang dimiliki oleh pemilik tanah tersebut belum lunas maka tanah tersebut akan terus dipegang atau dalam penguasaan pemegang hak gadai tersebut (Sahnan, 2018).

f) Hak Menumpang

Hak menumpang merupakan suatu hak adat dimana apabila dalam keadaan seseorang mendapatkan izin untuk dapat membangun dan menempati rumah di atas tanah milik pihak lain, namun tanah tersebut bukanlah tergolong ke dalam tanah yang memiliki hak guna

bangunan dan juga hak sewa. Dalam hak menumpang ini pemegang hak tidak perlu untuk membayar sejumlah uang kepada pihak yang memiliki tanah, namun pemegang hak ini menurut pandangan umum biasanya memiliki kewajiban untuk melakukan pekerjaan sehari-hari untuk membantu pihak yang memiliki tanah tersebut (Sahnan, 2018).

3. Hapusnya hak atas tanah

A. Hak milik

Dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 27 UUPA, hak milik ini dapat hapus dikarenakan beberapa hal yaitu dapat dikarenakan tanah tersebut jatuh ke tangan negara atau juga dapat dikarenakan tanah tersebut musnah.

Hak milik hapus dikarenakan tanahnya jatuh ke tangan negara ini dapat dikarenakan adanya pencabutan hak dengan memberi ganti kerugian karena untuk kepentingan umum sesuai yang terdapat dalam Pasal 18 UUPA, dikarenakan adanya penyerahan secara sukarela oleh pemegang hak milik, dibiarkan oleh pemegang hak milik, dan dikarenakan tanah tersebut dimiliki oleh orang berkewarganegaraan asing sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

B. Hak Guna Bangunan

Berdasarkan pada Pasal 40 UUPA, hak guna bangunan dapat hapus dikarenakan beberapa hal yaitu dikarenakan jangka waktu hak guna bangunan tersebut telah berakhir, dikarenakan hak guna bangunan

tersebut tidak memenuhi suatu syarat sehingga dihentikan sebelum jangka waktu hak guna bangunan berakhir, dikarenakan hak guna bangunan dilepaskan sebelum jangka waktu berakhirnya oleh pemegang hak guna bangunan tersebut, dikarenakan hak guna usaha tersebut dicabut bahwasanya untuk kepentingan umum, hak guna usaha tersebut dibiarkan, dikarenakan tanah yang diberi hak guna bangunan tersebut musnah, dikarenakan pemegang hak guna bangunan bukan warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

C. Hak Pakai

Hak pakai ini dapat hapus dikarenakan beberapa hal yaitu dikarenakan jangka waktu hak pakai ini telah habis, dikarenakan hak pakai ini dibatalkan sebelum jangka waktunya berakhir oleh pejabat yang berwenang atau pemegang hak pengelolaan atau hak milik,

Hak guna usaha tersebut, dikarenakan hak guna masih dilanjutkan oleh pemegang hak, dikarenakan tanah tersebut musnah, dikarenakan pemegang hak guna masih bukan warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

D. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan ini dapat dihapus dikarenakan apabila pemegang hak pengelolaan inimelepaskanya, dikarenakan adanya

kepentingan hukum sehingga hak pengelolaan ini harus dihapus, dikarenakan hak pengelola ini ditelantarkan.

E. Hak Sewa

Hak sewa ini dapat hapus dikarenakan jangka waktu hak sewa ini telah habis, dikarenakan pemegang hak sewa ini harus dihapus, dikarenakan tanah yang disewa musnah.

F. Hak Gadai

Hak gadai ini dapat hapus dikarenakan beberapa hal yaitu dikarenakan tanah tersebut ditebus oleh pemilik tanah, dikarenakan digunakan untuk tanah pertanian selama 7 tahun, dikarenakan adanya kepentingan umum sehingga hak gadai ini harus dihapus, dikarenakan tanah yang dibebani hak gadai ini musnah.

G. Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil ini dapat hapus dikarenakan beberapa hal yaitu jangka waktu hak usaha bagi hasil ini telah berakhir, dikarenakan adanya persetujuan dari kedua belah pihak yang menyatakan bahwa hak ini hapus sebelum jangka berakhir, dikarenakan adanya izin dari Kepala desa/kepala tuntutan dari pemilik tanah, dikarenakan kepentingan pemilik dirugikan oleh tindakan yang dilakukan oleh penggarap seperti tindakan tidak jujur atau tidak mengusahakan dengan baik tanah tersebut, dikarenakan tanah yang diberi hak usaha bagi hasil tersebut musnah.

H. Hak Menumpang

Hak menumpang ini dapat hapus dikarenakan beberapa hal yaitu dikarenakan adanya pengakhiran hubungan diantara kedua belah pihak, dikarenakan adanya kepentingan umum sehingga hak menumpang ini dicabut, dikarenakan hak ini dilepaskan oleh pemilik, dikarenakan tanah yang diberi hak ini musnah. Hak guna usaha

C. Tinjauan Umum Tentang Hak Guna Usaha

1. Pengertian Hak Guna Usaha dan Eks Hak Guna Usaha

Dalam hukum agraria nasional Indonesia, Hak Guna Usaha atau HGU merupakan salah satu jenis hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada subjek hukum tertentu untuk mengusahakan tanah dalam bidang pertanian, perikanan, atau peternakan. HGU bukan merupakan hak kepemilikan penuh atas tanah seperti hak milik, melainkan hak untuk menggunakan dan mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah hak pengelolaan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan dasar mengenai HGU terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA. Dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA dijelaskan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Berdasarkan ketentuan tersebut, inti dari HGU adalah pemberian kewenangan kepada pemegang hak untuk mengusahakan tanah, bukan untuk memiliki tanah secara mutlak sebagaimana hak milik.

Menurut Boedi Harsono, HGU merupakan hak atas tanah yang bersifat khusus karena diberikan untuk kegiatan usaha dalam bidang agraria yang membutuhkan tanah dalam skala tertentu. Hak ini lahir dari kewenangan negara dalam mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar tanah dapat dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pemegang HGU tidak hanya memperoleh hak untuk mengusahakan tanah, tetapi juga dibebani kewajiban untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan tujuan pemberian haknya (Harsono, 2008).

Urip Santoso menjelaskan bahwa HGU memiliki batasan dari segi subjek, objek, jangka waktu, dan peruntukan. Dari segi subjek, HGU hanya dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia. Dari segi objek, HGU diberikan atas tanah negara atau tanah hak pengelolaan. Dari segi peruntukan, HGU hanya dapat digunakan untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan. Dengan demikian, HGU tidak dapat digunakan secara bebas di luar tujuan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (Santoso, 2017)

HGU juga memiliki sifat terbatas karena diberikan dalam jangka waktu tertentu. Setelah jangka waktu HGU berakhir, pemegang hak dapat mengajukan perpanjangan atau pembaruan hak sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan. Apabila HGU tidak diperpanjang, tidak diperbarui, dilepaskan, dibatalkan, atau hapus karena sebab-sebab lain menurut hukum,

maka status tanah tersebut tidak lagi menjadi tanah HGU. Dalam keadaan demikian, tanah tersebut dikenal sebagai tanah eks Hak Guna Usaha atau tanah eks HGU.

Eks HGU dapat dipahami sebagai tanah bekas objek Hak Guna Usaha yang haknya telah berakhir atau hapus menurut ketentuan hukum. Istilah eks HGU tidak menunjukkan adanya jenis hak atas tanah baru, melainkan menunjukkan status tanah yang sebelumnya dibebani HGU, tetapi kemudian hak tersebut tidak lagi berlaku. Dengan hapusnya HGU, maka hubungan hukum antara pemegang HGU dengan tanah tersebut berakhir. Akibatnya, tanah bekas HGU pada prinsipnya kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh negara atau kembali kepada pemegang hak pengelolaan apabila HGU tersebut diberikan di atas tanah hak pengelolaan.

Status eks HGU menjadi penting karena tanah yang telah berakhir masa HGU-nya tidak serta-merta dapat dikuasai secara bebas oleh bekas pemegang hak maupun oleh masyarakat. Penguasaan dan pemanfaatan tanah eks HGU tetap harus mengikuti ketentuan hukum pertanahan yang berlaku. Negara melalui kewenangannya memiliki hak untuk menentukan peruntukan, penggunaan, dan pemberian hak baru atas tanah tersebut, baik untuk kepentingan pembangunan, reforma agraria, kepentingan masyarakat, maupun pemberian hak kepada pihak lain sesuai prosedur hukum.

Dengan demikian, HGU dapat diartikan sebagai hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia untuk mengusahakan tanah dalam bidang pertanian, perikanan,

atau peternakan dalam jangka waktu tertentu. Adapun eks HGU adalah tanah bekas Hak Guna Usaha yang haknya telah berakhir atau hapus, sehingga status hukumnya kembali berada dalam penguasaan negara atau pemegang hak pengelolaan sesuai dengan asal tanahnya. Oleh sebab itu, pembahasan mengenai HGU dan eks HGU tidak hanya berkaitan dengan hak untuk mengusahakan tanah, tetapi juga berkaitan dengan kewajiban pemegang hak, batas waktu penggunaan, serta akibat hukum setelah HGU tersebut berakhir.

2. Dasar Pemikiran Pengaturan Hak Guna Usaha

Dasar pemikiran pengaturan HGU tidak dapat dilepaskan dari prinsip bahwa tanah di Indonesia mempunyai fungsi sosial. Tanah bukan hanya benda ekonomi yang dapat dikuasai dan dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi atau badan hukum semata, tetapi juga merupakan sumber daya agraria yang harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, setiap hak atas tanah, termasuk HGU, selalu mengandung kewajiban sosial bagi pemegang haknya (Sumardjono, 2001)

Salah satu dasar utama pengaturan HGU adalah konsep hak menguasai dari negara. Dalam konsep ini, negara bukan pemilik tanah dalam arti keperdataan, melainkan organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang diberi wewenang untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Melalui kewenangan tersebut, negara dapat memberikan hak atas tanah kepada orang atau badan hukum, termasuk

HGU, sepanjang penggunaannya sesuai dengan kepentingan masyarakat dan ketentuan hukum agraria nasional (Boedi Harsono, 2008)

Pengaturan HGU juga didasarkan pada kebutuhan untuk mendorong pemanfaatan tanah secara produktif. HGU diberikan terutama untuk kegiatan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, atau peternakan yang memerlukan tanah dalam luasan tertentu. Oleh karena itu, tanah HGU tidak boleh hanya dikuasai secara formal tanpa diusahakan secara nyata. Pemegang HGU wajib mengelola tanah tersebut agar memberikan manfaat ekonomi, sosial, dan pembangunan bagi masyarakat serta negara (Supriadi, 2008)

Selain itu, dasar pemikiran HGU juga berkaitan dengan kepastian hukum. Dalam kegiatan usaha yang menggunakan tanah dalam jangka panjang, diperlukan adanya status hukum yang jelas mengenai siapa pemegang haknya, berapa luas tanahnya, di mana letaknya, berapa lama jangka waktunya, dan untuk tujuan apa tanah tersebut digunakan. Dengan adanya HGU, pemegang hak memperoleh dasar hukum untuk mengusahakan tanah, sedangkan negara tetap memiliki kewenangan untuk mengawasi penggunaan tanah tersebut (Santoso, 2017)

A. P. Parlindungan menjelaskan bahwa pengaturan hak atas tanah dalam UUPA tidak hanya bertujuan memberikan hak kepada subjek hukum, tetapi juga menempatkan kewajiban agar tanah digunakan sesuai keadaan, sifat, dan tujuan pemberian haknya. Oleh sebab itu, apabila tanah HGU tidak dimanfaatkan sesuai peruntukannya, maka negara memiliki dasar untuk

melakukan tindakan hukum tertentu, termasuk evaluasi, penertiban, atau pencabutan hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (A.P, 1990)

Dasar pemikiran lainnya adalah untuk mencegah terjadinya penguasaan tanah secara berlebihan dan tidak produktif. Karena HGU biasanya diberikan untuk tanah dalam skala luas, maka penguasaannya harus dikendalikan agar tidak menimbulkan ketimpangan agraria, konflik pertanahan, atau penelantaran tanah. Tanah yang sudah diberikan hak oleh negara harus benar-benar dimanfaatkan, bukan dibiarkan kosong atau hanya dijadikan objek spekulasi ekonomi(S.W.Sumardjono, 2001)

Dengan demikian, pengaturan HGU didasarkan pada beberapa pemikiran pokok, yaitu hak menguasai dari negara, fungsi sosial tanah, pemanfaatan tanah secara produktif, kepastian hukum bagi pemegang hak, serta pengendalian terhadap penguasaan tanah dalam skala luas. Seluruh dasar pemikiran tersebut menunjukkan bahwa HGU merupakan hak atas tanah yang tidak hanya memberikan kewenangan kepada pemegangnya, tetapi juga membebankan kewajiban hukum untuk mengusahakan tanah sesuai peruntukannya(S.W.Sumardjono, 2001)

3. Unsur-Unsur Hak Guna Usaha dan Hapusnya Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha memiliki beberapa unsur penting yang membedakannya dari hak atas tanah lainnya. Unsur pertama adalah bahwa HGU merupakan hak atas tanah yang diberikan oleh negara. HGU tidak lahir karena hubungan perdata biasa antara dua pihak, melainkan karena

adanya keputusan pemberian hak dari pejabat yang berwenang di bidang pertanahan. Oleh karena itu, HGU harus melalui prosedur pemberian hak dan pendaftaran tanah agar memiliki kepastian hukum (Santoso, 2017)

Unsur kedua adalah adanya subjek hukum tertentu yang dapat menjadi pemegang HGU. Berdasarkan ketentuan hukum agraria, HGU hanya dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia. Pembatasan ini menunjukkan bahwa HGU merupakan hak atas tanah yang penggunaannya diarahkan untuk kepentingan nasional dan tidak dapat dikuasai secara bebas oleh pihak asing (Muljadi, K., & Widjaja., 2007)

Unsur ketiga adalah objek HGU berupa tanah negara atau tanah hak pengelolaan. Tanah yang dapat diberikan dengan HGU bukan tanah hak milik orang lain, melainkan tanah yang secara hukum dapat diberikan oleh negara atau tanah yang berada di bawah hak pengelolaan. Hal ini menunjukkan bahwa HGU sangat berkaitan dengan kewenangan negara dalam mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah (Republik Indonesia, 2021).

Unsur keempat adalah tujuan penggunaan HGU. HGU diberikan untuk kegiatan usaha di bidang pertanian, perikanan, atau peternakan. Dengan demikian, penggunaan tanah HGU tidak boleh menyimpang dari peruntukan yang ditentukan dalam keputusan pemberian hak. Jika tanah HGU diberikan untuk usaha perkebunan, maka tanah tersebut harus digunakan sesuai tujuan usaha perkebunan dan tidak boleh dialihkan

penggunaannya secara bebas tanpa dasar hukum yang sah(Boedi Harsono, 2008)

Unsur kelima adalah adanya jangka waktu tertentu. HGU tidak diberikan untuk selama-lamanya, melainkan untuk jangka waktu tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2021, HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang paling lama 25 tahun, dan dapat diperbarui paling lama 35 tahun. Ketentuan jangka waktu ini menunjukkan bahwa HGU bersifat sementara dan bergantung pada pemenuhan syarat serta kewajiban pemegang hak.

Unsur keenam adalah adanya kewajiban pemegang HGU. Pemegang HGU tidak hanya memiliki kewenangan untuk menggunakan tanah, tetapi juga wajib mengusahakan tanah sesuai peruntukannya, memelihara tanah, menjaga kelestarian lingkungan, serta memenuhi kewajiban lain yang ditentukan dalam keputusan pemberian hak dan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, HGU merupakan hak yang disertai tanggung jawab hukum (Santoso, 2017)

Selain unsur-unsur tersebut, HGU juga dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Hal ini menunjukkan bahwa HGU memiliki nilai ekonomi dalam kegiatan usaha. Namun, peralihan atau pembebanan HGU tetap harus dilakukan sesuai ketentuan hukum agar tidak menimbulkan cacat hukum dalam penguasaan tanah(Muljadi, K., & Widjaja., 2007)

Mengenai hapusnya HGU, UUPA mengatur beberapa alasan yang dapat menyebabkan HGU berakhir. Pasal 34 UUPA menyebutkan bahwa HGU hapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum waktunya karena syarat tertentu tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang hak, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan, tanahnya musnah, atau karena pemegang hak tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek HGU.

Hapusnya HGU menimbulkan akibat hukum berupa berakhirnya hubungan hukum antara pemegang HGU dengan tanah yang bersangkutan. Setelah HGU hapus, pemegang hak tidak lagi memiliki kewenangan untuk menguasai, menggunakan, mengalihkan, menyewakan, atau menjaminkan tanah tersebut. Tanah bekas HGU dapat kembali menjadi tanah negara atau kembali kepada pemegang hak pengelolaan apabila HGU tersebut berada di atas tanah hak pengelolaan (Santoso, 2017)

Salah satu alasan hapusnya HGU yang penting dalam penelitian ini adalah hapus karena ditelantarkan. Penelantaran tanah menunjukkan bahwa pemegang HGU tidak menjalankan kewajiban hukum untuk mengusahakan dan memanfaatkan tanah sesuai tujuan pemberian hak. Oleh karena itu, tanah HGU yang tidak dikelola dapat menjadi dasar bagi negara untuk melakukan penertiban sesuai ketentuan mengenai tanah telantar (S.W.Sumardjono, 2001)

4. Objek Tanah Hak Guna Usaha

Objek Hak Guna Usaha adalah tanah yang dapat diberikan oleh negara kepada subjek hukum tertentu untuk diusahakan dalam bidang

pertanian, perikanan, atau peternakan. Berdasarkan UUPA, HGU diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dengan demikian, tanah yang menjadi objek HGU bukan tanah yang dimiliki secara pribadi oleh pemegang hak, tetapi tanah yang penguasaannya berasal dari kewenangan negara.

Dalam perkembangan pengaturan terbaru, PP Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa HGU dapat diberikan di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan. Hal ini memperluas pengaturan teknis mengenai objek HGU, karena tanah hak pengelolaan juga dapat menjadi dasar pemberian HGU sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Dengan demikian, objek HGU harus memenuhi syarat administratif, yuridis, dan teknis sesuai ketentuan pertanahan.

Tanah negara sebagai objek HGU adalah tanah yang tidak dilekati dengan hak atas tanah tertentu dan berada dalam penguasaan langsung negara. Negara melalui pejabat pertanahan yang berwenang dapat memberikan HGU kepada subjek hukum yang memenuhi syarat. Pemberian HGU tersebut harus didasarkan pada permohonan, pemeriksaan, keputusan pemberian hak, dan pendaftaran tanah (Achmad Chomzah, 2002)

Objek HGU juga harus sesuai dengan tujuan penggunaan tanah. Karena HGU diberikan untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan, maka tanah yang menjadi objek HGU harus digunakan sesuai peruntukan tersebut. Penggunaan tanah HGU yang menyimpang dari tujuan pemberian

hak dapat dianggap sebagai pelanggaran kewajiban pemegang hak dan dapat menimbulkan akibat hukum tertentu(Santoso, 2015)

Selain itu, objek HGU harus memperhatikan kesesuaian dengan rencana tata ruang. Tanah yang diberikan HGU tidak boleh bertentangan dengan peruntukan ruang yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Apabila suatu wilayah ditetapkan sebagai kawasan lindung atau kawasan yang tidak diperuntukkan bagi usaha perkebunan, pertanian, perikanan, atau peternakan, maka tanah tersebut tidak semestinya diberikan sebagai objek HGU untuk kegiatan usaha tersebut(Sumardjono, 2001)

UUPA juga mengatur bahwa HGU diberikan atas tanah dengan luas paling sedikit 5 hektare. Apabila luas tanah mencapai 25 hektare atau lebih, maka penggunaannya harus disertai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai perkembangan zaman. Ketentuan ini menunjukkan bahwa HGU memang ditujukan untuk kegiatan usaha yang membutuhkan pengelolaan serius, bukan untuk penguasaan tanah secara pasif (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), 1960)

Dengan demikian, objek HGU dapat dirumuskan sebagai tanah negara atau tanah hak pengelolaan yang secara hukum dapat diberikan kepada warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia untuk diusahakan dalam bidang pertanian, perikanan, atau peternakan. Objek HGU harus sesuai dengan peruntukan, tata ruang, luas tanah, keputusan

pemberian hak, serta kewajiban pemegang hak untuk mengelola tanah secara nyata dan bertanggung jawab (Santoso, 2015)

5. Akibat Hukum Hak Guna Usaha yang Sudah Tidak dikelola

Apabila suatu bidang HGU yang sudah tidak dikelola menimbulkan persoalan hukum karena bertentangan dengan tujuan pemberian HGU. HGU diberikan agar tanah dapat diusahakan secara produktif dalam bidang pertanian, perikanan, atau peternakan. Apabila tanah HGU dibiarkan kosong, tidak diusahakan, atau tidak dimanfaatkan, maka kondisi tersebut menunjukkan adanya penyimpangan dari fungsi dan tujuan pemberian hak atas tanah (Boedi Harsono, 2008)

Pemegang HGU memiliki kewajiban untuk mengusahakan tanah sesuai peruntukan dan persyaratan yang ditentukan dalam keputusan pemberian hak. Kewajiban tersebut mencakup penggunaan tanah secara aktif, pemeliharaan tanah, pelestarian lingkungan, serta pemanfaatan tanah sesuai tujuan usaha yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, apabila tanah HGU tidak dikelola, maka pemegang HGU dapat dianggap tidak memenuhi kewajiban hukum sebagai pemegang hak (Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penerbitan Kawasan Dan Tanah Terlantar, 2021)

Tanah HGU yang tidak dikelola juga dapat dikaitkan dengan konsep tanah telantar. Tanah telantar pada dasarnya merupakan tanah yang telah diberikan hak oleh negara, tetapi dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai keadaan, sifat, dan tujuan pemberian haknya. Dalam konteks HGU, penelantaran tanah dapat terjadi

apabila pemegang HGU membiarkan tanah tidak produktif dan tidak sesuai dengan peruntukan usaha yang telah ditetapkan (Sumardjono, 2009).

Dalam ketentuan terbaru, penertiban tanah telantar diatur dalam PP Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar. Peraturan ini menjadi dasar hukum terbaru karena mencabut PP Nomor 20 Tahun 2021. Berdasarkan pengaturan tersebut, tanah yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan dapat menjadi objek penertiban tanah telantar oleh pemerintah (Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penerbitan Kawasan Dan Tanah Terlantar, 2021)

Akibat hukum dari HGU yang tidak dikelola dapat berupa evaluasi, peringatan, penertiban, kesesuaian dengan aturan, hingga penetapan sebagai tanah telantar. Apabila setelah melalui prosedur yang ditentukan tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah telantar, maka HGU dapat hapus dan hubungan hukum antara pemegang HGU dengan tanah tersebut berakhir. Hal ini sejalan dengan Pasal 34 UUPA yang menyebutkan bahwa HGU dapat hapus karena diterlantarkan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), 1960)

Hapusnya HGU karena diterlantarkan menyebabkan pemegang HGU kehilangan kewenangan hukum atas tanah tersebut. Pemegang HGU tidak lagi berhak menguasai, menggunakan, memanfaatkan, mengalihkan, atau menjadikan tanah tersebut sebagai objek jaminan. Tanah yang sebelumnya menjadi objek HGU dapat kembali menjadi tanah yang dikuasai negara atau

kembali kepada pemegang hak pengelolaan apabila HGU berada di atas tanah hak pengelolaan (Santoso, 2017)

Tanah bekas HGU yang telah ditetapkan sebagai tanah telantar dapat dikelola kembali oleh negara untuk kepentingan tertentu. Dalam kebijakan pertanahan, tanah seperti ini dapat diarahkan untuk kepentingan reforma agraria, cadangan negara, proyek strategis nasional, Bank Tanah, atau kepentingan umum lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa tanah yang ditelantarkan tidak dibiarkan tanpa status, melainkan dapat dikembalikan kepada penguasaan negara untuk didayagunakan kembali (S.W.Sumardjono, 2001)

Dalam praktiknya, tanah HGU yang tidak dikelola sering menimbulkan persoalan sosial karena dapat dikuasai atau digarap oleh masyarakat sekitar. Namun, penguasaan fisik oleh masyarakat terhadap tanah bekas HGU tidak otomatis menimbulkan hak atas tanah. Penguasaan tersebut tetap harus melalui proses hukum pertanahan yang sah, karena hak atas tanah hanya dapat diberikan melalui mekanisme yang ditentukan oleh negara (Hutagalung, 2005)

Dengan demikian, akibat hukum HGU yang sudah tidak dikelola meliputi pelanggaran kewajiban pemegang HGU, kemungkinan penertiban sebagai tanah telantar, hapusnya HGU, berakhirnya hubungan hukum pemegang hak dengan tanah, serta kembalinya tanah kepada penguasaan negara atau pemegang hak pengelolaan. Apabila tanah tersebut dikuasai oleh pihak lain tanpa izin, maka penguasaan tersebut tidak serta-merta sah

secara hukum dan harus diselesaikan melalui mekanisme hukum pertanahan yang berlaku(Santoso, 2017)

dang tanah telah melalui seluruh tahapan penertiban dan kemudian ditetapkan sebagai tanah terlantar, maka akibat hukum utamanya adalah hapusnya hak atas tanah tersebut atau hapusnya hubungan hukum tertentu atas tanah, sehingga tanah itu dapat menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Akibat hukum ini menunjukkan bahwa hak atas tanah pada dasarnya tidak bersifat mutlak tanpa batas. Pemegang hak tidak hanya diberi kewenangan untuk menguasai tanah, tetapi juga diwajibkan untuk mengusahakan, menggunakan, dan memelihara tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak. Jika kewajiban itu diabaikan, maka negara dapat mengambil tindakan penertiban. Tanah negara bekas tanah terlantar selanjutnya dapat didayagunakan kembali untuk berbagai kepentingan, termasuk reforma agraria, cadangan umum negara, proyek strategis, atau kepentingan masyarakat lainnya. Dalam kerangka ini, akibat hukum tanah terlantar menjadi wujud konkret dari pelaksanaan asas fungsi sosial tanah dalam hukum agraria Indonesia(Saiful, W.M.I & Fathulah, K, 2024).

Akibat hukum tersebut juga penting dari segi tertib administrasi pertanahan dan kepastian hukum. Dengan adanya mekanisme penertiban, tanah yang semula terbengkalai dapat dikembalikan ke dalam sistem pengelolaan pertanahan yang lebih produktif dan berkeadilan. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa tantangan terbesar dalam praktik sering terletak pada pembuktian unsur penelantaran, prosedur pemberitahuan

kepada pemegang hak, dan potensi sengketa setelah tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar. Karena itu, walaupun secara normatif akibat hukumnya cukup tegas, pelaksanaannya tetap membutuhkan kehati-hatian agar tidak bertentangan dengan prinsip due process dan perlindungan hak. Dengan demikian, akibat hukum tanah terlantar bukan hanya berupa hapusnya hak, tetapi juga mencerminkan peran negara dalam menjaga keseimbangan antara hak perseorangan, fungsi sosial tanah, dan kepentingan umum(Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penerbitan Kawasan Dan Tanah Terlantar, 2021).