

BAB III

Kekosongan Norma Dalam UUPA Tentang Pengolahan HGU Berdasarkan Perjanjian

Pada pembahasan kali ini, Penulis akan menjelaskan tentang akar masalah dari tulisan ini yaitu adanya kekosongan norma dalam UUPA dan aturan turunannya mengenai hak untuk mengelola tanah HGU oleh pihak ketiga berdasarkan perjanjian pengelolaan.

Sistem dan kekuatan hukum dari pendaftaran tanah dan hak-hak atas tanah juga memerlukan penegasan apakah dianut hukum positif atau sistem negatif dalam hal pendaftaran. Dengan kata lain hak milik atas tanah tersebut hanya dapat dibuktikan dengan sertifikat saja atautkah ada acara lain seperti perjanjian dalam pengolahan HGU.

Penulis akan menjelaskan bahwa Pengolahan tanah HGU berdasarkan perjanjian bukanlah sebuah pelanggaran norma namun merupakan suatu perbuatan baru yang belum ada pengaturannya dalam UUPA. Dalam perpanjangannya, UUPA dilaksanakan dengan aturan-aturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah. Maka dari itu penulis akan menguraikan mengenai pengolahan HGU menurut UUPA dan Pengolahan HGU menurut Peraturan pelaksanaannya.

Dalam sejarah UUPA, belum ada norma yang mengatur mengenai pengolahan tanah HGU berdasarkan perjanjian. Peraturan yang secara khusus mengatur mengenai penggunaan tanah dengan perjanjian di tanah HGU belum diatur dalam peraturan perundang-undangan khususnya UUPA.

Adanya kekosongan peraturan dalam penggunaan tanah dengan perjanjian di tanah HGU menimbulkan sebuah masalah baik perdata maupun masalah pidana. Seperti contoh kasus yang penulis angkat ke dalam skripsi ini dilakukan berdasarkan isu hukum yang ada di desa Surokonto Wetan kabupaten Kendal, Provinsi Jawa Tengah.

Kedudukan para petani Surokonto wetan dalam mengakses tanah HGU adalah berdasarkan perjanjian dan sah secara hukum perdata terkhusus mengenai kontrak nominaat, perjanjian tersebut dikenal dengan istilah perjanjian tumpang sari. Adapun substansi perjanjian tersebut adalah para petani dapat menggunakan dan memungut hasil dari tanah HGU yang dikuasai langsung oleh PT Sumur Pitu dan membagi hasil sebanyak 70 persen untuk petani dan 30 persen untuk PT Sumur Pitu. Sehingga para petani dibolehkan untuk dapat melakukan aktivitas berupa pemanfaatan lahan berupa pertanian sebagai sumber mata pencaharian sehari-hari.

Apabila ditelaah dari UUPA penulis menemukan belum ada norma yang mengatur atau terdapat kekosongan norma mengenai hak penguasaan atau penggunaan tanah HGU yang sudah terdaftar sebagai Hak Atas Tanah dengan alas perjanjian.

1. Pengolahan Tanah HGU Menurut UUPA

Prinsip-prinsip dasar Penggunaan tanah dengan HGU dalam UUPA diatur dalam UUPA bab II bagian dua pasal 16 ayat 1 UUPA, pasal 28-34. Dalam pasal 28 ayat (1) Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai

langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Ketentuan mengenai HGU dapat ditemukan dalam UUPA di mana pengertiannya dijabarkan dalam pasal 28 ayat (1) UUPA yang berbunyi Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Konsep HGU dalam UUPA yaitu HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. HGU dapat beralih kepada pihak lain.

HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun.

Pihak yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah warga-negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak

lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut.

Jika hak guna-usaha, yang bersangkutan 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.

Cara memperoleh HGU yaitu dengan cara mendaftarkan tanah sebagai objek penguasaan tanah dengan hak atas tanah HGU. HGU dapat terjadi karena penetapan pemerintah. Syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19 UUPA. HGU juga dapat dijadikan sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

HGU hapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, diterlantarkan, tanahnya musnah dan hapus karena ketentuan dalam pasal 30 ayat (2).

Dalam UUPA belum diatur mengenai larangan-larangan HGU, sehingga dalam hal ini terdapat kekosongan peraturan (*rechts vacuum*) mengenai pengolahan HGU berdasarkan perjanjian dalam UUPA.

2. Pengolahan Tanah HGU Menurut Peraturan Pemerintah

Pengaturan mengenai HGU dalam peraturan pelaksanaannya dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah. Peraturan tersebut telah dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Subjek HGU diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Apabila subjek hukum tidak lagi memenuhi syarat dalam hal ini bukan lagi warga negara Indonesia dan apabila badan hukum bukan lagi berkedudukan di Indonesia HGU kepada pihak lain yang memenuhi syarat dalam jangka satu tahun. jika dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud hak tidak dialihkan, maka hak tersebut hapus demi hukum.

Objek yang diberikan dalam HGU yaitu berupa bidang tanah. Tanah yang dapat diberikan dengan HGU meliputi Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan.

Jangka waktu HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling karna 35 (tiga puluh lima) tahun. Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan perbaruan sebagaimana dimaksud pada ayat (i) berakhir, Tanah HGU kembali menjadi Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara atau tanah Hak Pengelolaan. Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara setelah diperpanjang maka penataan kembali penggunaan,

pemanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri 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;
- 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.

Terjadinya HGU di atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri. HGU di atas Tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Keputusan mengenai terjadinya HGU dapat dibuat secara elektronik.

Pemberian HGU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. HGU terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Pemegang HGU diberikan sertifikat Hak Atas Tanah sebagai tanda bukti hak.

HGU di atas Tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) dapat diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang hak, apabila memenuhi syarat:

- 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; dan
- e. tidak dipergunakan dan atau direncanakan untuk kepentingan umum.

HGU di atas Tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) dapat diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang HGU apabila memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.

Permohonan perpanjangan jangka waktu HGU dapat diajukan setelah usia tanaman atau usaha lainnya efektif atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu HGU. Permohonan pembaruan HGU diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu HGU. Dalam hal HGU di atas Tanah Hak Pengelolaan maka jangka waktu perpanjangan dan pembaruan hak dapat diberikan apabila tanahnya telah digunakan dan dimanfaatkan sesuai tujuan pemberian haknya. Perpanjangan atau pembaruan HGU wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

Kewajiban pemegang HGU dituliskan dalam Pasal 27 Pemegang HGU berkewajiban untuk:

- a. melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan Can persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan;
- b. mengusahakan Tanah HGU dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis; memelihara Tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- c. memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang Tanah yang terkurung;
- d. mengelola, memelihara, dan menguasai serta mempertahankan fungsi kawasan konservasi bernilai tinggi (*high conservation value*), dalam hal areal konservasi berada pada areal HGU;
- e. menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- f. mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang
- g. memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling sedikit 20 persen (dua puluh persen) dari luas Tanah yang diberikan HGU, dalam hal pemegang hak merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas dan penggunaannya untuk perkebunan;
- h. menyampaikan laporan setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU. Melepaskan Hak Atas Tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan

- i. menyerahkan kembali Tanah yang diberikan dengan HGU kepada negara atau pemegang Hak Pengelolaan, setelah HGU hapus.

Mengenai Pembebanan, Peralihan, Pelepasan, dan Perubahan HGU. HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. HGU dapat beralih, dialihkan, atau dilepaskan kepada pihak lain serta diubah haknya. Pelepasan HGU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada Menteri.

HGU 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: tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan atau Pasal 28; cacat administrasi; atau 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 Telantar;
- h. ditetapkan sebagai Tanah Musnah;
- i. berakhirnya perjanjian pemanfaatan Tanah, untuk HGU di atas tanah Hak Pengelolaan; atau

- j. pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Akibat dari hapusnya HGU yaitu Tanah menjadi Tanah Negara sesuai dengan amar putusan pengadilan. Tanah Negara akan dilakukan penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan Menteri. Apabila Hapusnya HGU di atas Tanah Hak Pengelolaan maka mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai subjek, Tanah yang dapat diberikan dengan HGU, jangka waktu, terjadinya hak, tata cara dan syarat permohonan pemberian, perpanjangan, pembaruan, dan kewajiban, larangan, dan hak, pembebanan, pelepasan dan perubahan, serta hapusnya HGU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 32 diatur dalam Peraturan Menteri

Terdapat larangan dalam HGU yang tertera dalam pasal 28 PP No. 18 Tahun 2021 yang termuat dalam paragraf 5 berisi kewajiban, larangan dan hak pemegang HGU. Larangan tersebut berbunyi “pemegang HGU dilarang:

- a. menyerahkan pemanfaatan Tanah HGU kepada pihak lain, kecuali dalam hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan;
- b. mengurung atau menutup pekarangan atau bidang Tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik, dan/atau jalan air”.