

**TESIS**

**ASPEK HUKUM PENGATURAN MENGENAI HAK GUNA USAHA  
PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA**

**Disusun dan diajukan oleh:**

**ANDI SURYA NUSANTARA DJABBA  
NIM. B022192041**



**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**ASPEK HUKUM PENGATURAN MENGENAI HAK GUNA USAHA  
PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA**

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister pada  
Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Disusun dan diajukan oleh:

**ANDI SURYA NUSANTARA DJABBA**

**NIM. B022192041**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

# TESIS

## ASPEK HUKUM PENGATURAN MENGENAI HAK GUNA USAHA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

disusun dan diajukan oleh:

**ANDI SURYA NUSANTARA DJABBA**

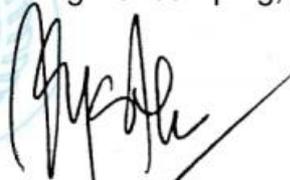
**NIM. B022192041**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal **5 September 2022**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.  
NIP. 19671231 199103 2 002

Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.  
NIP. 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin,


Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.  
NIP. 19641123 199002 2 001

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.  
NIP. 19731231 199903 1 003

## HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertandatangan tangan di bawah ini:

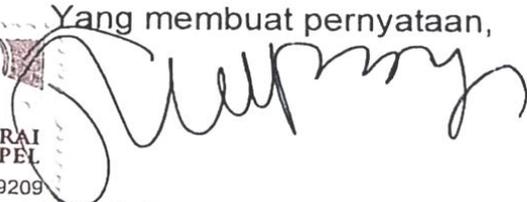
Nama : Andi Surya Nusantara Djabba  
NIM : B022192041  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Jenjang : Magister/Strata Dua (S2)

Menyatakan dengan ini bahwa tesis dengan judul ASPEK HUKUM PENGATURAN MENGENAI HAK GUNA USAHA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 5 September 2022

Yang membuat pernyataan,



  
**Andi Surya Nusantara Djabba**  
**NIM. B022192041**

## UCAPAN TERIMA KASIH



*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,  
Alhamdulillah,*

Puji syukur kehadiran Allah SWT. berkat limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan tesis ini dapat terselesaikan, salam dan shalawat kepada junjungan besar Rasulullah SAW, sebagai nabi revolusioner yang membawa umatnya dari alam yang gelap gulita kealam yang terang benderang yang juga telah memperkenalkan kita kepada Islam agama *rahmatanlilalamin*.

Suatu kebahagiaan dan kebanggaan bagi penulis dengan selesainya tesis yang berjudul ASPEK HUKUM PENGATURAN MENGENAI HAK GUNA USAHA PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA. Dalam penelitian tesis ini, penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan, untuk itu penulis terbuka dalam masukan serta saran yang konstruktif guna penyempurnaan tesis ini. Serta besar harapan penulis semoga tesis ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk meraih Gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penelitian tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari para pembimbing, dosen-dosen serta berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan sumbangsih yang begitu besar dan senantiasa mendampingi penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan.

Terkhusus kepada Ayahanda almarhum Andi Hamka Djabba dan Ibunda Andi Hartati Efendi yang telah membesarkan penulis dengan penuh perhatian dan kasih sayang, yang dengan sabar dan tabah merawat dan menjaga penulis, menasehati, membimbing dan terus memberikan semangat, mengajarkan hikmah dan nilai kehidupan, kerja keras, selalu bertawakkal, menjaga penulis dengan do'a yang tak pernah putus. Beliau adalah sosok orang tua yang terbaik di dunia dan di akhirat. Kepada saudara dan saudari penulis, Andi Wahyu Ilhamka Djabba, Andi Agrah Arundana Djabba dan Andi Tasha Reski Aulia Djabba, penulis mengucapkan terima kasih atas semangat, motivasi, dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis selama ini. Dan untuk yang tersayang dan tercinta, istri penulis, Royani Hakim, pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya dan sedalam-dalamnya atas rasa cinta beliau yang deras mengalir dan tanpa hentinya, sehingga hal tersebut menjadi dukungan dan energi kepada penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Melalui kesempatan ini, penulis juga ingin menghaturkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., dan Ibu Dr. Sri Susyanti, Nur, S.H., M.Hum., secara berturut-turut selaku pembimbing utama dan pembimbing pendamping yang senantiasa secara tulus dan ikhlas bersedia meluangkan waktu dan mencurahkan ilmunya untuk memeriksa serta memberikan arahan, masukan dan saran guna membantu penulis menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.
5. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn., selaku penguji yang telah memberikan banyak masukan, saran dan arahan dalam penyusunan tesis ini.
6. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya selama masa perkuliahan berlangsung.
7. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Segenap sahabat-sahabat penulis angkatan 2019-2 VERUM pada Program Studi Kenotariatan Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu, kepada mereka penulis mengucapkan terima kasih, karena mereka telah memberikan dorongan, motivasi dan inspirasi kepada penulis sehingga menambah semangat penulis untuk mengikuti Program Kenotariatan ini.
9. Serta kepada semua pihak yang tidak sempat disebutkan satu per satu, baik yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang ilmu hukum serta berguna bagi masyarakat yang bernilai jariah. *Aamiin Yaa Rabbal'alaamiin*. Terima kasih.

Makassar, 5 September 2022

**Andi Surya Nusantara Djabba**  
Penulis

## ABSTRAK

Andi Surya Nusantara Djabba, B022192041. *Aspek Hukum Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha Pasca Berlakunya Undang-undang Cipta Kerja*. Dibimbing oleh Farida Patittingi dan Sri Susyanti Nur.

Penelitian tesis ini membahas isu konsistensi pengaturan mengenai HGU pada beberapa peraturan perundang-undangan dalam koridor dinamika perkembangan pengaturan mengenai HGU sebelum dan setelah diterbitkannya Undang-undang Cipta Kerja. Indikator pembahasan mengenai konsistensi pengaturan HGU ialah sejauhmana konsistensi pengaturan HGU pada beberapa peraturan perundang-undangan terhadap Undang-undang Pokok Agraria ditinjau dari segi kaidah bahasa hukum, prinsip dan materi pengaturan HGU. Kemudian, penelitian tesis ini juga akan membahas isu mengenai kesinkronan dan harmonisasi pengaturan HGU antara Undang-undang Pokok Agraria dan Undang-undang Cipta Kerja dikarenakan dalam pengundangan Undang-undang Cipta Kerja, Undang-undang Cipta Kerja tidak menyatakan relasi pengaturan dalam perumusan HGU serta tidak pula membatalkan ketentuan HGU dalam Undang-undang Pokok Agraria, sementara substansi pengaturan HGU dalam Undang-undang Cipta Kerja mengubah substansi pengaturan HGU dalam Undang-undang Pokok Agraria. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang akan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat sejumlah inkonsistensi pengaturan mengenai HGU dalam undang-undang sektoral dan pasca berlakunya Undang-undang Cipta Kerja serta dapat ditemukannya sejumlah konflik norma pengaturan HGU antara Undang-undang Cipta Kerja dan Undang-undang Pokok Agraria terkait dengan materi pengaturan mengenai objek HGU, perolehan HGU dan jangka waktu atau pemberian HGU. Sehubungan dengan konflik norma tersebut maka melalui tesis ini dibahas sejumlah upaya dan solusi, baik secara normatif dan juga melalui analisis menggunakan asas preferensi hukum, metode RIA dan ROCCIP yang digunakan untuk menyelesaikan persoalan disharmonisasi tersebut.

### **Kata Kunci:**

*Hak Guna Usaha, Konsistensi, Pengaturan, Harmonisasi, Sinkronisasi.*

## ABSTRACT

Andi Surya Nusantara Djabba, B022192041. *Legal Aspects regarding Right to Cultivate (HGU) after the Enactment of Law concerning Work Creation*. Supervised by Farida Patittingi and Sri Susyanti Nur.

This thesis research discussed the issue of consistency in regulating HGU in several legislative rules in the dynamics corridor of the development of HGU arrangement before and after the issuance of the Work Creation Act. The discussion on the consistency of the HGU arrangement is the extent to which the consistency of the HGU arrangement in some legislation against the Basic Agrarian Law is reviewed in terms of the rules of legal language, principles and materials of HGU arrangements. It is because, in the enactment of the Work Creation Act, the Act does not state regulatory relations in the formulation of the HGU nor annul the HGU provisions in the Basic Agrarian Law. In contrast, the substance of the HGU arrangements in the Work Creation Law changes the essence of the HGU arrangements in the Basic Agrarian Law. This research will also discuss the issue of synchronization and harmonization of the HGU arrangement between the Basic Agrarian Law and the Work Creation Act. This research is normative research that will analyze qualitatively. The study results conclude that there are several inconsistencies in the arrangement of HGU in sectoral laws. After the enactment of the Work Creation Act. There can be found several conflicts of norms regulating HGU between the Work Creation Act and the Basic Agrarian Law related to regulatory materials regarding the object of HGU, acquisition of HGU and period or granting of HGU. In connection with the norms conflict, this thesis describes some efforts and solutions, both normatively and also through analysis using the principle of legal preference, RIA and ROCCIPI method, which can be taken to resolve the disharmony problem.

**Keywords:**

*Cultivation Rights, Consistency, Arrangement, Harmonization, Synchronization.*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b>	
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	iii
<b>UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b> .....	vi
<b>ABSTRACT</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	viii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xi
<b>DAFTAR BAGAN</b> .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	15
C. Tujuan Penelitian .....	16
D. Manfaat Penelitian .....	16
E. Orisinalitas Penelitian .....	17
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	23
A. Kerangka Konsep .....	23
1. Landasan Teoretis dan Asas Hukum .....	23
a. Teori Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum .....	23
b. Asas Preferensi Hukum .....	40
B. Tinjauan Tentang Norma Hukum dan Konflik Norma .....	47
1. Pengertian Norma Hukum .....	47
2. Validitas Norma Hukum .....	52
3. Konflik Norma .....	55
a. Hubungan antar Norma Hukum .....	57
b. Pengertian Konflik Norma .....	58
c. Penyelesaian Konflik Norma .....	61
C. Pedoman Pencabutan Peraturan Perundang-undangan .....	65
D. Hukum Pertanahan dan Hukum Agraria Nasional .....	67
1. Pengertian Tanah dan Hukum Pertanahan .....	67
2. Undang-undang Pokok Agraria sebagai Hukum Pertanahan Nasional .....	70
E. Pengaturan Hak Guna Usaha Berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria .....	75
1. Subjek dan Objek Hak Guna Usaha .....	78
2. Jangka Waktu dan Hapusnya Hak Guna Usaha .....	83

F. Pengaturan Hak Guna Usaha Berdasarkan Undang-undang Cipta Kerja .....	89
1. Tinjauan Umum tentang Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 .....	94
2. Hak Guna Usaha Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 .....	96
G. Kerangka Pikir, Tabel Inventarisasi Bahan Hukum dan Bagan Kerangka Pikir.....	104
1. Kerangka Pikir .....	104
2. Tabel Inventarisasi Bahan Hukum.....	105
3. Bagan Kerangka Pikir.....	105
H. Definisi Operasional.....	106
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>110</b>
A. Tipe Penelitian .....	110
B. Pendekatan Masalah .....	110
C. Sumber Bahan Hukum.....	112
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	113
E. Analisis Bahan Hukum.....	114
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>116</b>
A. Konsistensi Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha pada Beberapa Peraturan Perundang-undangan .....	116
1. Sejarah Pengaturan dan Norma Hukum mengenai Hak Guna Usaha .....	117
2. Dinamika Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha Sebelum Berlakunya UU Cipta Kerja .....	129
a. Konsistensi Pengaturan Hak Guna Usaha secara Vertikal Sebelum Diterbitkannya UU Cipta Kerja.....	129
b. Konsistensi Pengaturan Hak Guna Usaha secara Horizontal dalam Kaitannya dengan Undang-undang Sektoral Sebelum Diterbitkannya UU Cipta Kerja.....	135
3. Dinamika Pengaturan dan Norma Hukum Hak Guna Usaha Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja .....	156
4. Konsistensi Pengaturan Hak Guna Usaha Pasca Diterbitkannya UU Cipta Kerja .....	181
a. Hubungan Pengaturan HPL dan HGU Sebelum dan Setelah Diterbitkannya UU Cipta Kerja.....	183
b. Perbandingan Prinsip dan Materi Pengaturan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja.....	186
c. Analisis Keberadaan Pengaturan HGU dalam UU Cipta Kerja Berdasarkan Pedoman Undang-undang Nomor 12	

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	205
B. Harmonisasi dan Sinkronisasi Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja.....	211
1. Sinkronisasi Pengaturan mengenai HGU Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja.....	219
2. Harmonisasi Pengaturan mengenai HGU Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja.....	224
3. Analisis Dampak Norma mengenai HGU Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja Menggunakan Metode <i>Regulatory Impact Analysis</i> (RIA) dan <i>Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process dan Ideology</i> (ROCCIPI).....	247
a. Analisis Perubahan Norma mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja Menggunakan Metode RIA.....	249
b. Analisis Perubahan Norma mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja Menggunakan Metode ROCCIPI.....	261
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	270
A. Kesimpulan.....	270
B. Saran.....	273
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	275
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

<b>Nomor</b>	<b>Perihal</b>	<b>Halaman</b>
<b>Tabel 4.1</b>	Norma Hukum mengenai HGU dalam UUPA.	125
<b>Tabel 4.2</b>	Parameter Perbedaan Prinsip-prinsip Pengaturan antara UUPA dan Undang-undang Sektoral.	137
<b>Tabel 4.3</b>	Perbedaan Prinsip-prinsip Pengaturan HGU antara UUPA dan UU Penanaman Modal.	151
<b>Tabel 4.4</b>	Persandingan Pasal-pasal dalam RUUP dan UU Cipta Kerja.	159
<b>Tabel 4.5</b>	Norma Hukum mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja dan PP 18 Tahun 2021.	176
<b>Tabel 4.6</b>	Perbedaan Prinsip-prinsip Pengaturan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja.	186
<b>Tabel 4.7</b>	Perbandingan Materi Pengaturan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja.	192
<b>Tabel 4.8</b>	Konflik Norma dan Tumpang Tindih Pengaturan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja.	239
<b>Tabel 4.9</b>	Kontekstualisasi Pembahasan Konsistensi dan Harmonisasi Pengaturan HGU Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja dengan Menggunakan Metode RIA.	252
<b>Tabel 4.10</b>	Indikator dan/atau Faktor Metode Analisis ROCCIPI.	262
<b>Tabel 4.11</b>	Kontekstualisasi Pembahasan Konsistensi dan Harmonisasi Pengaturan HGU Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja dengan Menggunakan Metode Analisis ROCCIPI.	265

## DAFTAR BAGAN

<b>Nomor</b>	<b>Perihal</b>	<b>Halaman</b>
<b>Bagan 4.1</b>	Koridor dan Tolak Ukur Pembahasan Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja.	218
<b>Bagan 4.2</b>	Tahapan dan Indikator Metode RIA.	251

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Hak guna usaha (selanjutnya disebut HGU) sebagai salah satu hak atas tanah di Indonesia, sebagaimana yang diatur pada Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), merupakan suatu jenis hak atas tanah yang diadakan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah bagi Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia dan berdomisili hukum di wilayah Indonesia. Istilah HGU tersebut, sebagaimana dapat ditemukan dalam UUPA, tidak sama dengan hak *erfpacht* dan bukan pula terjemahan dari hak *erfpacht* warisan hukum Belanda, walaupun pada awal idenya berasal dari hak *erfpacht*.<sup>1</sup> Kemudian, istilah HGU ini tidak dikenal dan tidak pula bersumber dari hukum adat di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA, HGU diberi pengertian sebagai suatu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara selama jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Dengan demikian, berdasarkan pasal defenitif tersebut, pemberian HGU harus sesuai dengan tujuan penggunaan tanah, yaitu sebatas pada usaha pertanian, perkebunan,

---

<sup>1</sup> Iman Soetikno (I), *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal. 73.

perikanan dan peternakan. Namun, tidak menutup kemungkinan didirikannya bangunan-bangunan di atas tanah HGU selama berkaitan langsung dengan perusahaan yang bersangkutan. HGU yang merupakan suatu hak atas tanah, yang dapat diperoleh oleh subjek hukum, dengan demikian, maka subjek hukum pemegang HGU hanya mempunyai kewenangan untuk mengusahakan tanah sebatas dengan wewenang untuk mengusahakan atau memanfaatkan kekayaan alam yang tersedia berdasarkan ketentuan dalam UUPA.

Berdasarkan UUPA, HGU merupakan hak atas tanah yang bersifat primer dan memiliki spesifikasi. Spesifikasi HGU tidak bersifat terkuat, terpenuh dan turun-temurun sebagaimana yang dipunyai oleh hak milik. Dalam artian tersebut, bahwa HGU hanya terbatas daya berlakunya walaupun dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain. Berdasarkan memori penjelasan UUPA, telah diakui bahwa pada saat diterbitkannya UUPA, HGU lahir sebagai suatu hak baru atas tanah guna memenuhi kebutuhan masyarakat moderen dan diberikan dengan penetapan pemerintah terhadap (hanya) tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara).<sup>2</sup> Adapun sifat dan ciri pokok dari HGU, ditentukan pula dalam ketentuan pasal-pasal yang dapat ditemukan dalam UUPA, antara lain dapat penulis ringkas sebagai berikut:

---

<sup>2</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 110.

1. HGU tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain karena HGU merupakan hak yang didaftarkan (kekuatan hak).<sup>3</sup>
2. HGU dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang hak kepada pihak lain yang berhak (peralihannya).<sup>4</sup>
3. Jangka waktu dan tahapan penguasaan HGU terbatas, dalam artian akumulasi jangka waktu pemberian awal beserta perpanjangannya, pada suatu waktu pasti akan berakhir (jangka waktu dan tahapan penguasaan).<sup>5</sup>
4. HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (pembebanan).<sup>6</sup>
5. HGU diperoleh dengan penetapan pemerintah dan dapat dilepas ataupun hapus, sehingga tanah HGU tersebut kembali menjadi tanah negara (perolehan dan hapusnya).<sup>7</sup>
6. HGU hanya dapat diberikan di atas tanah negara, dengan luasan tertentu, kepada subjek hukum tertentu, guna keperluan usaha

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 32 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 28 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 29 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>6</sup> Lihat Pasal 33 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 31 jo. Pasal 34 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

pertanian, perikanan dan peternakan (batasan subjek, objek dan luas wilayah).<sup>8</sup>

Keberadaan pengaturan hukum seputar HGU sebagaimana penulis telah paparkan sebelumnya, telah menjadi rujukan norma hukum terkait dengan tata kelola tanah HGU yang bersumber pada UUPA sebagai norma dasarnya serta peraturan pelaksanaannya yang mengatur secara teknis mengenai HGU, salah satunya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah (selanjutnya disebut PP 40 Tahun 1996) yang mana tanpa mengalami perubahan hingga tahun 2007. Pada tahun 2007, pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut UU Penanaman Modal), dimana salah satu pasal dalam undang-undang tersebut, yakni Pasal 22 ayat (1) huruf a UU Penanaman modal yang menentukan berbeda dengan UUPA terkait dengan aturan pemberian dan masa penguasaan tahapan HGU yang dapat diperoleh dimuka secara sekaligus, yang berbunyi sebagai berikut:

HGU dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun.

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) jo. Pasal 30 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Namun, ketentuan tersebut telah dinyatakan inkonstitusional oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021-022/PUU-V/2007 Perihal Pengujian Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Terhadap Undang-undang Dasar Tahun 1945 terkait dengan perpanjangan di muka sekaligus terhadap jangka waktu HGU dalam UU Penanaman Modal. Sehingga dengan adanya putusan tersebut, ketentuan mengenai jangka waktu HGU sebagai dasar pemberian dan perpanjangan hak dikembalikan kepada sebagaimana yang telah digariskan oleh UUPA.

Perkembangan selanjutnya yang berhubungan dengan ketentuan mengenai HGU terjadi ketika pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja), pada tanggal 2 November 2020, untuk diketahui bahwa salah satu klaster pengaturan yang ditentukan dalam UU Cipta Kerja adalah klaster pengadaan tanah, dimana pada klaster tersebut menentukan pula mengenai HGU.

Pada awal keberadaannya, keberlakuan UU Cipta Kerja menuai berbagai reaksi di masyarakat dikarenakan adanya penghapusan keberlakuan beberapa ketentuan pasal dalam undang-undang lain dan juga dihapusnya beberapa peraturan pelaksanaan dari sejumlah undang-undang yang dianggap tidak sejalan dengan tujuan pengundangan UU Cipta Kerja, atau dengan kata lain, penghapusan beberapa pengaturan dan ketentuan oleh UU Cipta Kerja dengan

tujuan simplifikasi regulasi agar dapat mempermudah serta menumbuhkan investasi. Selanjutnya, problematika yang timbul karena diterbitkannya undang-undang tersebut dapat diketahui berdasarkan catatan kritis yang dipublikasikan oleh tim Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, penelitian tersebut menyimpulkan bahwa, pertama, UU Cipta Kerja memiliki permasalahan-permasalahan krusial apabila ditinjau dari aspek metodologis, paradigma dan substansi pengaturan di dalam bidang-bidang kebijakan. Kedua, menyadari ada kebutuhan untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif guna mewujudkan pembangunan, tim tersebut berpendapat bahwa hal itu tidak boleh mengabaikan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Ketiga, persoalan *over-regulated* dan *over-lapping* yang terjadi pada pengaturan bidang terkait pembangunan dan investasi yang tidak akan terselesaikan karena UU Cipta Kerja mensyaratkan banyaknya aturan turunan sehingga berpotensi melahirkan *hyper-regulated* yang kompleks. Keempat, proses penyusunan legislasi yang menyangkut persoalan hajat hidup orang banyak perlu dengan proses yang hati-hati dan partisipatif.<sup>9</sup>

Sebagaimana yang telah penulis singgung sebelumnya, bahwa salah satu materi pengaturan dalam UU Cipta Kerja ialah klaster

---

<sup>9</sup> Sigit Riyanto, Maria S. W. Sumardjono (I), et., al., *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, Unit Riset dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020, hal. 11.

pengadaan tanah, dimana materi pengaturan dalam klaster tersebut, juga menuai pro dan kontra dikarenakan dari sepuluh substansi klaster<sup>10</sup> yang diatur dalam UU Cipta Kerja, klaster mengenai pengadaan tanah yang diatur dalam Bab VIII UU Cipta Kerja, tidak memiliki undang-undang asal yang dirujuk untuk disederhanakan dalam arti dirubah atau bahkan dihapus. Dalam klaster tersebut, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menjadi rujukan untuk “disederhanakan” dalam UU Cipta Kerja. Mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menjadi rujukan penyederhanaannya, tanpa merujuk UUPA, substansi pertanahan yang dirumuskan tersebut bukan merupakan penyederhanaan regulasi karena UUPA sebagai undang-undang asalnya tidak dirujuk untuk dirubah atau dihapus.<sup>11</sup>

Terkhusus pengaturan mengenai hak-hak atas tanah pada UU Cipta Kerja dapat ditemukan dalam,

---

<sup>10</sup> Teknis penyusunan UU Cipta Kerja menggunakan model *omnibus law* yang mencakup 10 (sepuluh) bidang kebijakan yang sebelumnya ada, 10 (sepuluh) bidang tersebut, antara lain sebagai berikut: 1) Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha; 2) Ketenagakerjaan; 3) Kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah; 4) Kemudahan berusaha; 5) Dukungan riset dan inovasi; 6) Pengadaan tanah; 7) Kawasan ekonomi; 8) Investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategi nasional; 9) Pelaksanaan administrasi pemerintah; dan 10) Pengenaan sanksi.

<sup>11</sup> *Ibid.*, disarikan oleh penulis, hal. 75-88.

1. Paragraf kedua di bagian keempat mulai dari Pasal 136-Pasal 142 UU Cipta Kerja yang mengatur mengenai penguatan hak pengelolaan;
2. Paragraf ketiga UU Cipta Kerja mulai Pasal 143-Pasal 145 mengenai hak atas satuan rumah susun untuk orang asing; dan
3. Paragraf keempat, UU Cipta Kerja mengatur mengenai pemberian hak atas tanah dan hak pengelolaan pada ruang atas tanah dan ruang bawah tanah yang ada di Pasal 146-Pasal 147.

Selanjutnya, terkhusus ketentuan mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja, ditemukan suatu konsep pengaturan tata kelola pertanahan yang baru mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja. Untuk memahami konsep tata kelola tersebut, berdasarkan UU Cipta Kerja dijelaskan sebagai berikut:

1. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 136, disebutkan suatu jenis hak atas tanah yang akan diperkuat berdasarkan UU Cipta Kerja, hak tersebut ialah hak pengelolaan. Hak pengelolaan didefinisikan dalam pasal ini sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.
2. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 1 Pasal 129 UU Cipta Kerja, bank tanah merupakan suatu badan khusus yang dibentuk berdasarkan UU Cipta Kerja untuk mengelola tanah. Selanjutnya berdasarkan pasal tersebut, bank tanah diberikan suatu hak yakni

hak pengelolaan. Hak atas tanah di atas tanah pengelolaan yang dipegang oleh bank tanah, dapat diberikan dengan HGU, hak guna bangunan (selanjutnya disebut HGB) dan hak pakai.

3. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 137, sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada: a) instansi pemerintah pusat; b) pemerintah daerah; c) badan bank tanah; d) badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah; e) badan hukum milik negara atau daerah; atau f) badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Kemudian hak pengelolaan yang telah dipegang oleh subjek hukum tersebut di atas memberikan kepadanya kewenangan untuk:

- 1) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- 2) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
- 3) menentukan tarif dan menerima uang pemasukan dan ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Sebagai catatan, berdasarkan Pasal 138 UU Cipta Kerja, pihak ketiga yang ingin memanfaatkan tanah hak pengelolaan,

pemanfaatan tersebut dilakukan dengan mekanisme perjanjian pemanfaatan tanah.

4. Selanjutnya, berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 138 ayat (2), hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga, baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan dengan HGU, HGB dan/atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Terakhir, sehubungan dengan isi hak, yakni mengenai kewenangan, objek, subyek yang dapat memperoleh hak, terjadinya atau perolehan hak, jangka waktu hak, peralihan, pembebanan serta hapusnya hak, berdasarkan Pasal 142 UU Cipta Kerja, akan diatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah. Dalam hal tersebut, peraturan pemerintah yang menjadi turunan ketentuan mengenai HGU ialah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18 Tahun 2021) merupakan peraturan pelaksanaan sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Cipta Kerja. Kehadiran peraturan pemerintah ini seolah merangkum tata kelola pertanahan sejak terjadinya hingga hapusnya hak atas tanah. Problematika hukum terkait dengan hak atas tanah

pasca berlakunya UU Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya ialah tata kelola pertanahan beserta ketentuan-ketentuan mengenai hak atas tanah yang telah diatur sebelumnya melalui UUPA mengalami beberapa perubahan berdasarkan ketentuan UU Cipta Kerja tanpa merujuk dan membatalkan ketentuan tata kelola pertanahan dan ketentuan hak-hak atas tanah dalam UUPA, sehingga yang berlaku saat ini menurut Maria S. W. Sumardjono,<sup>12</sup>

Penerapan UUPA dalam tata kelola pertanahan merupakan pilihan, bukan keharusan. Tolok ukurnya, kesesuaiannya dengan maksud dan tujuan UU Cipta Kerja.

Nurhasan Ismail menambahkan,<sup>13</sup> dengan keberlakuan PP 18 Tahun 2021, PP tersebut hanya disandarkan pada UU Cipta Kerja dan tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. Meskipun UUPA tidak disebutkan sebagai dasar "mengingat" dalam UU Cipta Kerja, menurut beliau UUPA tetap wajib menjadi rujukan. Pertimbangannya adalah,<sup>14</sup>

1. PP 18 Tahun 2021 tidak memasukkan atau mengabaikan UUPA sebagai dasar rujukan, namun secara materiel atau substantif PP tersebut wajib memperhatikan asas-asas hukum dalam UUPA karena tidak ada satu ketentuan dalam UU Cipta Kerja yang menghapus berlakunya UUPA;

---

<sup>12</sup> Maria S. W. Sumardjono (II), *Tata Kelola Pertanahan Pasca UU Cipta Kerja*, 2021, dalam [https://www.kompas.id/baca/opini/2021/03/16/tata-kelola-pertanahan-pasca-uu-ciptakerja/?statusregister=register&status\\_login=login](https://www.kompas.id/baca/opini/2021/03/16/tata-kelola-pertanahan-pasca-uu-ciptakerja/?statusregister=register&status_login=login), diakses pada tanggal 15 Juni 2021 pukul 12:30 WITA.

<sup>13</sup> Nurhasan Ismail (I), *Catatan Terjadinya Inkonsistensi Internal dan Vertikal Substansi PP 18 Tahun 2021*, disampaikan pada webinar yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, pada tanggal 20 September 2021, hal. 2.

<sup>14</sup> *Ibid.*

2. UUPA berisi asas hukum yang khusus sedangkan UU Cipta Kerja berkedudukan sebagai hukum yang umum. Konsekuensinya, UU Cipta Kerja tidak boleh mengandung substansi hukum yang bertentangan dengan UUPA dan begitu juga halnya dengan PP 18 Tahun 2021. Artinya, substansi PP 18 Tahun 2021 harus menjabarkan ketentuan baik UUPA maupun UU Cipta Kerja sepanjang ketentuan UU Cipta Kerja tidak bertentangan dengan UUPA; dan
3. Secara formal tampaknya PP 18 Tahun 2021 hanya ingin ditempatkan sebagai pelaksanaan dari UU Cipta Kerja. Tapi bagaimanapun secara substansi, tetap harus UUPA menjadi rujukan secara substantif.

Selain daripada permasalahan tersebut di atas, berdasarkan Pasal 4 PP 18 Tahun 2021 dapat diketahui bahwa hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 21 PP 18 Tahun 2021 ditentukan bahwa HGU dapat diberikan di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan. Jadi, berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa HGU dapat diberikan dari tanah yang berasal dari tanah negara dan tanah hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara atau tanah ulayat, yang mana merujuk pada rumusan ketentuan tersebut, yakni perolehan HGU yang berasal dari tanah ulayat, tidak diatur atau berbeda rumusan norma dengan ketentuan perolehan tanah HGU sebagaimana yang ditentukan dalam

Pasal 28 ayat (1) UUPA, bahwa HGU “hanya” dapat diperoleh dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara).

Isu hukum selanjutnya sehubungan dengan pengaturan mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya, yang akan penulis angkat dalam penulisan tesis ini ialah terkait dengan dapat diterbitkannya HGU yang berasal dari hak pengelolaan. Merujuk pada beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan jenis hak-hak atas tanah yang dapat diberikan di atas tanah hak pengelolaan<sup>15</sup> sebelum diterbitkannya UU Cipta Kerja, dapat diketahui bahwa HGU tidak termasuk sebagai hak atas tanah yang dapat diperoleh dari hak pengelolaan. Berdasarkan beberapa peraturan tersebut, menerangkan bahwa hanya HGB, hak pakai dan hak milik yang dapat diberikan di atas tanah hak pengelolaan. Yang mana hal tersebut juga berbeda pengaturan dalam UU Cipta Kerja jo. PP 18 Tahun 2021 yang menentukan bahwa HGU dapat diperoleh melalui hak pengelolaan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, sejak diterbitkannya UU Cipta Kerja, tampak adanya ketumpangtindihan norma hukum mengenai HGU antara versi UUPA dan versi UU Cipta Kerja yang dapat

---

<sup>15</sup> Lihat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1998, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997.

menyebabkan inkonsistensi dan disharmonisasi pengaturan mengenai HGU, dikarenakan UU Cipta Kerja mengatur mengenai HGU namun tidak menjadikan UUPA sebagai dasar rujukannya. Serta, UU Cipta Kerja tidak pula secara langsung menentukan untuk mengubah serta membatalkan pengaturan HGU pada UUPA, yang mana pada posisi ini, UU Cipta Kerja yang mengatur mengenai HGU tidak menyebut relasi pengaturannya terhadap UUPA, sementara substansi pengaturannya mengubah beberapa norma HGU dalam UUPA.

Sejak terbitnya UU Cipta Kerja, perubahan-perubahan ketentuan mengenai HGU tentunya akan menimbulkan pertanyaan terkait dengan konsistensi dan keharmonisan pengaturan norma HGU antara versi UUPA dan versi UU Cipta Kerja yang dapat ditinjau berdasarkan ilmu peraturan perundang-undangan, dikarenakan UU Cipta Kerja menentukan mengenai HGU “tanpa” menyebut UUPA di bagian “mengingat” sebagai dasar rujukan dan tidak pula menghapus keberlakuan ketentuan HGU dalam UUPA. Kemudian, sehubungan dengan hal itu, juga timbul pertanyaan seputar apakah perubahan ketentuan tersebut terdapat konflik norma pengaturan mengenai HGU didalamnya, dalam artian perubahan tersebut telah harmonis atau berkonflik.

Merujuk pada pemaparan persoalan mengenai HGU tersebut di atas, sehubungan dengan inkonsistensi dan disharmonisasi pengaturan mengenai HGU semenjak terbitnya UU Cipta Kerja, maka

penulis berpendapat bahwa perlu adanya penelitian hukum yang lebih mendalam sehubungan dengan pengaturan mengenai HGU setelah diterbitkannya UU Cipta Kerja dengan fokus penelitian pada konsistensi dan harmonisasi norma hukum mengenai HGU. Berdasarkan pemaparan latar belakang tersebut di atas, penulis akan melakukan penelitian terkait dengan isu hukum seputar konsistensi dan harmonisasi pengaturan mengenai HGU, penelitian ini kemudian diberi judul **Aspek Hukum Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha Pasca Berlakunya Undang-undang Cipta Kerja.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan tersebut di atas, penulis kemudian merumuskan masalah penelitian antara lain sebagai berikut:

1. Sejauhmanakah konsistensi pengaturan mengenai HGU dalam dinamikanya pada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan?
2. Sejauhmanakah keharmonisan pengaturan terkait HGU pasca berlakunya Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengevaluasi konsistensi pengaturan mengenai HGU dalam dinamikanya pada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menganalisis dan mengevaluasi keharmonisan pengaturan terkait HGU pasca berlakunya Undang-undang nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penulisan tesis terdiri dari manfaat teoretis dan manfaat praktis.

#### **1. Manfaat Teoretis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan, terutama di bidang hukum pertanahan, khususnya mengenai konsistensi dan harmonisasi pengaturan HGU pasca terbitnya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

#### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi terhadap *stake holder* terkait mengenai konsistensi dan harmonisasi pengaturan terkait HGU pasca berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

## E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan peneliti terhadap tulisan atau penelitian mengenai **Aspek Hukum Pengaturan mengenai Hak Guna Usaha Pasca Berlakunya Undang-undang Cipta Kerja**, pada dasarnya telah terdapat penelitian sebelumnya yang memiliki objek penelitian yang mirip dengan penelitian yang akan diteliti oleh peneliti, yakni:

1. Jurnal, *Kepastian Hukum bagi Investor dalam Perpanjangan Hak Guna Usaha*, oleh I Gede Panca Sudiarta dan Desak Putu Dewi Kasih, Jurnal Kertha Semaya, Volume 2, Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar-Bali, 2021. Adapun penelitian tersebut bertujuan untuk mengkaji secara normatif tentang pengaturan masa waktu HGU, faktor penghambat perpanjangan HGU, serta kepastian hukum terhadap aset investor dan keberlangsungan investasi di atas tanah HGU jika permohonan perpanjangan masa waktunya tidak diberikan perpanjangan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa terdapat konflik norma pengaturan permohonan perpanjangan HGU antara Undang-undang Pokok Agraria dan Undang-undang Penanaman Modal. Faktor penghambat perpanjangan HGU ada dua yaitu dari sisi hukum dan lembaga pelaksana. Hak investor atas aset dan investasi di atas HGU jika permohonan perpanjangan HGU tidak diberikan, maka segala aset harus dibongkar, untuk lahan dan

tumbuhan yang berada di atas lahan tersebut harus diserahkan atau menjadi milik negara, kecuali jika aset di atas tanah HGU masih diperlukan, maka dapat diberikan ganti rugi. Adapun persamaan penelitian tersebut dan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama merupakan penelitian hukum yang mengkaji mengenai permasalahan seputar pengaturan HGU berdasarkan UUPA, PP 40 Tahun 1996 dan Undang-undang Penanaman Modal. Sedangkan perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh I Gede Panca Sudiarta dan Desak Putu Dewi Kasih menitikberatkan pada pengaturan hukum perihal HGU sebelum diterbitkannya UU Cipta Kerja, sedangkan dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian hukum yang menitikberatkan pada konsistensi dan harmonisasi pengaturan hukum mengenai HGU setelah diterbitkannya UU Cipta Kerja.

2. *Policy Paper, Policy Brief and Working Paper, Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, oleh Sigit Riyanto, Maria S. W. Sumardjono, et., al., Unit Riset dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 5 November 2020. Adapun pada penelitian tersebut bertujuan untuk mengkaji secara normatif naskah akademik UU Cipta Kerja. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara substansi masih ditemukan berbagai persoalan pada UU Cipta

Kerja, walaupun ada perubahan-perubahan substansi pengaturan beberapa bidang terdapat moderasi pasal yang terlihat maju, namun pada bidang-bidang tertentu masih sangat problematik, salah satunya terkait HGU dalam pengaturan pertanahan. Adapun persamaan penelitian tersebut dan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama merupakan penelitian hukum yang mengkaji permasalahan mengenai hukum pertanahan setelah berlakunya UU Cipta Kerja. Sedangkan perbedaannya adalah, penelitian yang dilakukan oleh oleh Sigit Riyanto, Maria S. W. Sumardjono, et., al., menitikberatkan pada topik peningkatan ekosistem investasi, ketenagakerjaan dan pengaturan pertanahan setelah berlakunya UU Cipta Kerja, sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian hukum yang hanya berfokus pada konsistensi dan harmonisasi pengaturan hukum mengenai HGU pasca berlakunya UU Cipta Kerja.

3. Jurnal, *Pemberian Hak Guna Usaha di Atas Tanah Hak Komunal Menurut Hukum Pertanahan di Indonesia*, oleh Ni Ketut Krismanika, I Putu Gede Seputra, et., al., Jurnal Interpretasi Hukum, Volume 1, Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Marwadewa, Denpasar-Bali, Agustus 2020. Adapun penelitian tersebut bertujuan untuk mengkaji secara normatif untuk mengetahui mekanisme pemberian sertifikat hak atas tanah komunal persekutuan hukum adat dan juga untuk mengidentifikasi HGU dengan hak komunal berdasarkan

pengaturan agraria. Hasil penelitian tersebut di atas menunjukkan bahwa keputusan menteri pertanahan mengatakan jika hasil penelitian di tempat itu terdapat masyarakat hukum adat dan tanahnya, pengukuhan penduduk adat diputuskan kementerian di wilayah tersebut agar ditetapkan dan didaftarkan hak komunal atas tanahnya pada badan pertanahan nasional (BPN) wilayah itu. Hak komunal yang dimohonkan itu kedepannya akan di *output*-kan sertifikat hak komunal masyarakat hukum adat. Setelah keluar sertifikat hak komunal dari BPN atas nama masyarakat adat, pemakaian dan penggunaan bisa dikerjasamakan dengan pihak ketiga, dalam hal ini apabila ada pihak yang memohonkan HGU di atas tanah hak komunal tersebut, maka masyarakat hukum adat boleh merundingkan dengan pihak pemohon itu, agar mendapatkan keuntungan yang sama. Simpulannya adalah mekanisme pemberian sertifikat hak atas tanah komunal persekutuan hukum adat di mulai dari laporan kepala adat ke bupati atau walikota dan pemberian HGU di atas tanah hak komunal itu diperbolehkan asalkan masyarakat adat mau melepaskan hak tersebut atau menukar dengan tanah lain. Adapun persamaan penelitian tersebut dan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama merupakan penelitian hukum yang mengkaji permasalahan mengenai HGU berdasarkan hukum agraria. Sedangkan perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Ni Ketut

Krismanika, I Putu Gede Seputra, et., al. menitikberatkan pada pemberian HGU di atas tanah komunal berdasarkan hukum agraria sebelum diterbitkannya UU Cipta Kerja, sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian hukum yang menitikberatkan pada konsistensi dan harmonisasi pengaturan mengenai HGU berdasarkan hukum agraria pasca terbitnya UU Cipta kerja.

4. Tesis, *Analisis Yuridis Pemberian Hak Guna Usaha Terhadap Perusahaan Asing dalam Bentuk Joint Venture Setelah Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal*, oleh Ruben Sianipar, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2014. Adapun penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara normatif prosedur pemberian HGU kepada perusahaan, prosedur berdirinya suatu perusahaan penanaman modal, kendala-kendala yang dihadapi perusahaan asing di Indonesia berdasarkan Undang-undang Penanaman Modal. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa prosedur pemberian HGU adalah atas permohonan pemohon untuk mengajukan atas HGU kepada pejabat yang berwenang yaitu kepala kantor BPN yang diatur dalam peraturan kepala BPN dengan tembusan kepada kepala daerah, sebelum melakukan permohonan HGU, investor asing harus berupa badan hukum Indonesia atau perseroan terbatas dimana investor asing wajib melakukan *joint venture* dengan

penanam modal dalam negeri sesuai dengan peraturan yang berlaku. Perusahaan asing sebagai pemohon terlebih dahulu mengajukan permohonan secara tertulis kepada kepala kantor BPN yang berisi tentang data diri pemohon dan permohonan HGU, setelah itu kepala kantor BPN melakukan proses pemberian atau penerbitan surat keputusan HGU dan setelah pemohon menerima kutipan surat keputusan pemberian HGU tersebut, maka pemohon diwajibkan untuk segera memenuhi kewajiban berupa uang pemasukan kepada negara dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Adapun persamaan penelitian ini dan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama merupakan penelitian hukum yang mengkaji seputar pengaturan hukum mengenai pengaturan pemberian HGU. Sedangkan perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Ruben Sianipar menitikberatkan pada pengaturan pemberian HGU kepada perusahaan dalam rangka penanaman modal asing berdasarkan Undang-undang Penanaman Modal, sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian hukum yang menitikberatkan pada harmonisasi pada berbagai pengaturan hukum mengenai ketentuan pemberian HGU dan konsistensi pengaturan hukum terkait pemberian HGU setelah berlakunya UU Cipta Kerja.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kerangka Konsep**

##### **1. Landasan Teoretis dan Asas Hukum**

Pembahasan penulisan tesis ini, nantinya pada bab pembahasan tentu membutuhkan suatu teori dan asas hukum yang dapat mendukung peneliti dalam mengkaji dan menguji seputar konsistensi, sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan hukum mengenai HGU pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Oleh karena itu, untuk membantu peneliti dalam membahas topik tersebut, maka melalui bab ini, akan diuraikan teori dan asas hukum yang akan digunakan peneliti dalam penulisan tesis ini. Adapun teori dan asas hukum yang akan digunakan oleh peneliti ialah teori harmonisasi hukum, teori sinkronisasi hukum serta asas preferensi hukum. Berikut akan dijelaskan lebih lanjut mengenai teori-teori serta asas yang akan digunakan.

##### **a. Teori Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum**

###### **1) Harmonisasi Hukum**

Istilah harmonisasi hukum muncul pertama kali dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam bidang hukum dan kebijakan pemerintah terdapat keanekaragaman hubungan di antara

keduanya yang berpotensi mengakibatkan disharmoni.<sup>16</sup> Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah suatu proses penyalarsan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang telah ada, yang hendak ada atau yang sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan pedoman peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>17</sup>

Maksud dari pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah sebagai upaya untuk menyalarskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*over-lapping*), hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau dari Otentisitas Akta Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2016, hal. 16.

<sup>17</sup> Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-norma dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Kebebasan Hakim*, Jurnal Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2014, hal. 7.

<sup>18</sup> Wicipto Setiadi (I), *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 4, Nomor 2, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, Juni 2007, hal. 47.

Ruang lingkup harmonisasi hukum, menurut L. M. Lopian Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) berpendapat bahwa,<sup>19</sup>

Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), kesebandingan (*equit, billijheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.

Sementara menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah, et., al., harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.<sup>20</sup> Nilai filosofis dapat diartikan apabila kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi. Nilai yuridis yaitu apabila persyaratan formal terbentuknya peraturan perundang-undangan telah terpenuhi. Nilai sosiologis yaitu efektivitas atau hasil guna peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat. Dan nilai

---

<sup>19</sup> Ten Berge dan De Waard dalam L. M. Lopian Gandhi, *Harmonisasi Hukum menuju Hukum Responsif*, Makalah Seminar, disampaikan pada pidato pengukuhan jabatan guru besar tetap yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, pada tanggal 14 Oktober 1995, hal. 31.

<sup>20</sup> Moh. Hasan Wargakusumah, *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2000, hal. 92.

ekonomis yaitu substansi peraturan perundang-undangan hendaknya disusun dengan memperhatikan efisiensi dalam pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam penggunaannya sebagai alat analisis, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu peraturan perundang-undangan (yang mengatur bidang yang sejenis), dengan tujuan untuk mengetahui apakah peraturan tersebut, dalam berbagai aspek yang telah disebut di atas, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lainnya.<sup>21</sup>

Berdasarkan Keputusan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor: KEP. 01. B Tahun 2004 tentang Program Legislasi Arsip Nasional Republik Indonesia ditentukan bahwa harmonisasi peraturan dimaksudkan untuk memperoleh keselarasan konsepsi dan mewujudkan sinergi pengaturan antara berbagai substansi permasalahan yang saling terkait. Selanjutnya, dalam lampiran keputusan tersebut diuraikan bahwa pengharmonisasian peraturan dilakukan secara komperhensif melalui 3 (tiga) jalur keterkaitan yang meliputi:<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara yang Efisien, Efektif dan Akuntabel)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hal. 96.

<sup>22</sup> Lihat BAB III. A. 3. B pada Lampiran Keputusan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia, Nomor: KEP. 01. B Tahun 2004 tentang Program Legislasi Arsip Nasional Republik Indonesia.

- a) Secara vertikal, yaitu antara suatu peraturan dengan peraturan pelaksanaannya sampai tingkat paling bawah;
- b) Secara horizontal, yaitu antara suatu peraturan dengan peraturan lain dalam tingkatan yang sama dan memiliki keterkaitan substansi permasalahan yang diatur; dan
- c) Secara diagonal, yaitu antara suatu peraturan dengan peraturan lain yang tidak memiliki kesamaan tingkatan dan bukan merupakan peraturan pelaksanaan antara satu dengan yang lain, namun memiliki keterkaitan substansi permasalahan yang diatur.

Harmonisasi secara horizontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Harmonisasi peraturan perundang-undangan secara horizontal juga harus dilakukan secara (kriteria) kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (dan dengan kriteria spesialisasi yakni dengan melihat antar pengaturan perundang-undangan mana yang bersifat umum dan yang bersifat khusus). Harmonisasi horizontal ini bertujuan untuk menganalisis produk hukum yang setara tingkatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan juga yang mengatur peraturan dibidang yang sama untuk melihat sejauhmana kesesuaian antar peraturan tersebut.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Novianto M. Hantoro, et., al., *Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan mengenai Peraturan Daerah, Serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, Jakarta, 2012, hal. 10.

Pedoman untuk pengharmonisasian peraturan perundang-undangan secara horizontal secara garis besar antara lain sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a) Peraturan perundang-undangan yang setingkat dan dalam satu rumpun peraturan perundang-undangan, misalnya rumpun undang-undang pidana, undang-undang perdata, undang-undang lingkungan hidup, undang-undang jaminan sosial, undang-undang kekayaan intelektual atau rumpun undang-undang pertanahan, agar menggunakan istilah atau pengertian yang sama secara konsisten;
- b) Istilah atau pengertian-pengertian yang berlaku secara umum untuk semua rumpun peraturan perundang-undangan agar dibakukan dan digunakan secara konsisten;
- c) Sistem informasi peraturan perundang-undangan berbasis internet pada lembaga pemerintah dapat mempermudah penelusuran peraturan perundang-undangan yang secara horizontal mempunyai relevansi dengan rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun dengan menampilkan kata kunci yang menjadi esensi materi muatan yang akan diatur;

---

<sup>24</sup> L. M. Lopian Gandhi dalam Wicipto Setiadi (II), et., al., *Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2010, hal. 115-116.

- d) Materi muatan yang akan diatur dalam rancangan peraturan perundang-undangan agar diharmoniskan secara horizontal dengan peraturan perundang-undangan yang terkait atau relevan, agar tidak terjadi tumpang tindih atau saling bertentangan;
- e) Dalam hal rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun merupakan *lex specialis* dari peraturan perundang-undangan yang telah ada, maka perlu ada ketentuan yang menyatakan relasi yang demikian;
- f) Norma yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak perlu diatur kembali dalam rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusun, cukup dirujuk saja, kecuali apabila diperlukan karena erat relevansinya dengan norma-norma lainnya dalam rancangan. Dalam hal demikian harus sama dengan rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- g) Dalam pengharmonisasian secara horizontal, pembahasan oleh instansi terkait terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan diutamakan dari sisi keselarasan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi ruang lingkup tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan.

### **a) Disharmonisasi Hukum**

Menurut L. M. Lopian Ghandi ada 8 (delapan) faktor penyebab timbulnya disharmonisasi dalam praktek hukum di Indonesia, yaitu:<sup>25</sup>

- (1) Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang semakin besar menyebabkan suatu kesulitan untuk mengetahui dan mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula, suatu ketentuan yang mengatur bahwa semua orang dianggap mengetahui semua isi undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- (2) Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
- (3) Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah;
- (4) Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi;
- (5) Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
- (6) Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah;

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, L. M. Lopian Gandhi dalam Wicipto Setiadi (II), et., al., hal. 18.

- (7) Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu; dan
- (8) Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan tidak jelas.

Selanjutnya, penyebab disharmonisasi tersebut di atas disebabkan karena beberapa faktor, antara lain sebagai berikut:<sup>26</sup>

- (1) Pembentukannya dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- (2) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas maupun penggantian;
- (3) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibandingkan pendekatan sistem;
- (4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin ilmu;

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, L. M. Lopian Gandhi dalam Wicipto Setiadi (II), et., al., hal. 19.

- (5) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; dan
- (6) Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Sehingga disharmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut dapat mengakibatkan:<sup>27</sup>

- (1) Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
- (2) Timbulnya ketidakpastian hukum;
- (3) Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; dan
- (4) Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi (secara maksimal) untuk memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial dan pengendalian sengketa.

## **2) Sinkronisasi Hukum**

Harmonisasi hukum berkaitan erat dengan pelaksanaan sinkronisasi hukum, dimana pelaksanaan sinkronisasi terjadi ketika dilaksanakan proses pembentukan undang-undang

---

<sup>27</sup> Wasis Susetio, *Disharmoni Peraturan Perundang-undangan di Bidang Agraria*, Jurnal Lex Jurnalica, Volume 10, Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta, 2013, hal. 142.

yang berkaitan langsung dengan penentuan materi muatan suatu undang-undang.<sup>28</sup> Pengertian sinkronisasi hukum adalah penyalarsan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada atau yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi tersebut adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadahi bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.<sup>29</sup>

Selanjutnya, penulis akan memaparkan lebih lanjut mengenai sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut:<sup>30</sup>

#### a) Sinkronisasi Vertikal

Sinkronisasi vertikal adalah cara analisis peraturan materi produk hukum dilihat dari kedudukan tata urutan peraturan

---

<sup>28</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 220-221.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, Inche Sayuna, hal. 17.

<sup>30</sup> *Op. cit.*, Novianto M. Hantoro, et., al., hal. 9.

yang lebih tinggi. Di mana apabila ada produk hukum atau peraturan perundang-undang yang kedudukannya lebih rendah dan bertentangan terhadap peraturan yang lebih tinggi kedudukannya, maka produk hukum lebih rendah tidak berlaku dan produk hukum yang berkedudukan tinggi yang dipakai. Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarki. Hierarki tersebut dapat ditemukan dalam beberapa rumusan pasal sebagai berikut:

- (1) Pasal 2, mengatur mengenai Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.
- (2) Pasal 3 ayat (1), mengatur mengenai UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Pasal 7 ayat (1), mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - (1) UUD 1945;
  - (2) Undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
  - (3) peraturan pemerintah;
  - (4) peraturan presiden; dan
  - (5) peraturan daerah.

Dengan melihat ketentuan tersebut di atas, terlihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan yang disusun tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya UUD 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar. Undang-undang dasar merupakan norma dasar bagi norma-norma hukum di bawahnya. Disamping harus memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundangan-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Proses harmonisasi peraturan perundang-undangan

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan mekanisme sinkronisasi peraturan perundang-undangan dilakukan dengan pedoman sebagai berikut:<sup>31</sup>

- (1) Pastikan terlebih dahulu adanya pendelegasian langsung atau tidak langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk mengatur atau mengatur lebih lanjut dengan dan atau dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- (2) Pastikan pula jenis peraturan perundang-undangan yang ditentukan dalam pendelegasian tersebut serta diperhatikan juga rumusan pendelegasian tersebut, apakah dimungkinkan untuk mensubdelegasikan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lagi;
- (3) Pastikan batas-batas yang ditetapkan atau ruang lingkup materi muatan yang didelegasikan untuk diatur lebih lanjut dengan dan/atau dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- (4) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh mengatur materi muatan yang melampaui kewenangan yang didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena hal

---

<sup>31</sup> *Op. cit.*, Wicipto Setiadi (II), et., al., hal. 113-114.

tersebut dapat mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sebab materi muatannya melampaui kewenangan yang didelegasikan;

- (5) Perhatikan pasal atau sejumlah pasal dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang memberikan pendelegasian dan keterkaitannya dengan dengan pasal-pasal peraturan perundang-undangan lain yang setingkat, yang relevan dengan materi muatan yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
- (6) Gunakan istilah atau pengertian-pengertian yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara konsisten;
- (7) Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah menjabarkan ketentuan lebih lanjut secara operasional atau secara teknis ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- (8) Materi muatan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus berhubungan secara logis dengan peraturan perundang-undangan yang relevan dan lebih tinggi

kedudukannya dalam hierarki, agar peraturan perundang-undangan tersebut serasi dan selaras satu sama lain agar membentuk satu kesatuan sistem yang koheren.

#### b) Sinkronisasi Diagonal

Menurut Bagir Manan,<sup>32</sup> peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih rendah. Dicontohkan tentang peraturan pemerintah (selanjutnya disebut PP) bertingkat lebih atas dari peraturan daerah (selanjutnya disebut perda). Perda yang bertentangan dengan PP, tidak serta merta kalah (dikesampingkan) sehingga dinyatakan batal atau tidak sah. Jika ternyata materi muatan PP mengatur hal-hal yang menjadi wewenang daerah dan materi muatan perda berada dalam wewenang daerah, maka PP yang mengalah (dikesampingkan), bukan perda.

Secara praktis, pengertian sinkronisasi diagonal tersebut dapat ditemukan dalam Keputusan Kepala Arsip Nasional

---

<sup>32</sup> Bagir Manan (I), *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 56-57.

Republik Indonesia Nomor: KEP: 01. B Tahun 2004 tentang Program Legislasi Arsip Indonesia sebagai pengertiannya yang telah disebutkan penulis di atas. Harmonisasi diagonal ini berada di antara harmonisasi vertikal dan harmonisasi horizontal. Dalam hal ini, ketika terdapat 2 (dua) peraturan yang mengatur hal sama, dengan derajat yang tidak sama, tetapi memiliki keterkaitan.<sup>33</sup>

Penjelasan secara sederhana mengenai harmonisasi diagonal dapat dipahami secara sistematis dalam kondisi sebagai berikut:<sup>34</sup>

- (1) Jika peraturan A memerintahkan kepada peraturan di bawahnya, maka peraturan yang di bawahnya ini dinamakan A1;
- (2) Jika peraturan B memerintahkan kepada peraturan di bawahnya, maka peraturan dibawahnya ini dinamakan B1;
- (3) Diandaikan bahwa peraturan A dan peraturan B adalah sederajat;
- (4) Jika A1 harmonis dengan A atau B1 harmonis dengan B, maka inilah yang dinamakan harmonisi vertikal;

---

<sup>33</sup> Romi Librayanto, *Sistem Norma Hukum dalam Mewujudkan Rumusan Norma Hukum yang Ideal: Kajian Terhadap Peraturan Perundang-undangan Bidang Pendidikan di Indonesia*, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2016, hal. 114-115.

<sup>34</sup> *Ibid.*

- (5) Jika A harmonis dengan B atau A1 harmonis dengan B1, maka inilah yang dinamakan harmonisasi horizontal; dan
- (6) Jika A1 harmonis dengan B atau B1 harmonis dengan A, maka inilah yang disebut dengan harmonisasi diagonal.

Harmonisasi diagonal tersebut bertujuan untuk mensinkronkan antara 2 (dua) peraturan yang memiliki derajat yang berbeda, namun tidak mengatur mengenai spesifikasi (kentuan) yang sama.

#### **b. Asas Preferensi Hukum**

Dalam realitas penerapan aturan hukum sering dijumpai beberapa permasalahan yaitu mulai dari kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (antinomi hukum) dan kekaburan norma (*vage normen*) atau norma tidak jelas.<sup>35</sup> Guna menyelesaikan permasalahan hukum tersebut maka berlaku asas preferensi hukum. Asas preferensi hukum adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hal. 90.

<sup>36</sup> Shinta Agustina, *Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jurnal Masalah-masalah Hukum, Volume 44, Nomor 4, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2015, hal. 504.

Asas ini digunakan sebagai dasar pengutamaan suatu aturan hukum terhadap aturan hukum lainnya dengan melihat pada tiga kriteria, yaitu hierarki (*hierarchy*), kronologi (*chronology*), dan kekhususan (*specialization*).<sup>37</sup> Berdasarkan tiga kriteria ini, dikenal asas, prinsip, atau kaidah hukum (*legal maxim*) yakni *lex superior derogat legi inferiori* (*the higher rule prevails over the lower*), *lex posterior derogat legi priori* (*the later rule prevails over the earlier*) dan *lex specialis derogat legi generali* (*the more specific rule prevails over the less specific*).<sup>38</sup>

Shidarta dan Petrus Lakonawa<sup>39</sup> menambahkan bahwa asas preferensi hukum memiliki peran sebagai penyelesai konflik di antara norma-norma hukum positif. Apabila dalam suatu perkara terdapat sejumlah undang-undang yang berlaku menjadi hukum positif dan terjadi konflik di antara hukum positif tersebut, maka asas preferensi hukum hadir sesuai kegunaannya yakni untuk memastikan peraturan perundang-undangan mana yang harus dipakai sebagai rujukan. Oleh karena itu, asas preferensi hukum disebut sebagai solusi hukum (*legal remedies*). Adapun

---

<sup>37</sup> François Ost. diterjemahkan oleh Iain Stewart, *Legal System between Order and Disorder*, Clarendon Press Oxford, Oxford, 2002, hal. 52.

<sup>38</sup> Jerzy Stelmach and Bartosz Brożek, *Methods of Legal Reasoning*, Springer, Cambridge, 2006, hal. 162.

<sup>39</sup> Shidarta dan Petrus Lakonawa, *Lex Specialis Derogat Legi Generali: Makna dan Penggunaannya*, 2018, dalam <https://business-law.binus.ac.id/2018/03/03/lex-specialis-derogat-legi-generalis/>, diakses pada tanggal 6 Maret 2022 pukul 20:42 WITA.

asas-asas preferensi hukum tersebut antara lain sebagai berikut:<sup>40</sup>

- 1) Asas *lex superior derogat legi inferiori*, artinya undang-undang yang lebih tinggi mengalahkan atau menyampingkan undang-undang yang lebih rendah;
- 2) Asas *lex specialis derogat legi generali*, artinya undang-undang yang bersifat khusus mengalahkan atau menyampingkan undang-undang yang bersifat umum;
- 3) Asas *lex posteriori derogat legi priori*, artinya undang-undang yang baru mengalahkan atau menyampingkan undang-undang yang lama.

Untuk keterangan lebih jelasnya, berikut akan penulis jabarkan lebih dalam mengenai asas preferensi, sebagai berikut:

#### 1) *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh A. A. Oka Mahendra<sup>41</sup> menyebutkan bahwa asas *lex specialis derogat legi generali* memiliki definisi yaitu aturan hukum yang sifatnya khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum. Terdapat beberapa prinsip yang patut diperhatikan dalam penggunaan asas *lex specialis derogat legi generalis*, antara lain sebagai berikut:<sup>42</sup>

- a) Rangkaian ketentuan atau norma yang dimuat dalam aturan hukum yang bersifat umum tetap berlaku, kecuali

---

<sup>40</sup> I Ketut Artadi dan I Dewa Nyoman Rai Asmara Putra, *Implementasi Ketentuan-ketentuan Hukum Perjanjian ke dalam Perancangan Kontrak*, Udayana University Press, Denpasar, 2010, hal. 187.

<sup>41</sup> Bagir Manan dalam A. A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, 2010, dalam [http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article &id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180), diakses pada tanggal 6 Maret 2022 pukul 20:50 WITA.

<sup>42</sup> *Ibid.*

terdapat pengaturan secara khusus dalam aturan hukum yang bersifat khusus tersebut.

b) Rangkaian ketentuan atau norma *lex specialis*, harus dalam suatu tingkatan (hierarki) yang sama dengan rangkaian ketentuan atau norma *lex generalis*, contohnya undang-undang dengan undang-undang.

c) Rangkaian ketentuan atau norma *lex specialis* harus berada dalam rezim (lingkungan hukum) yang sama dengan *lex generalis*. Contohnya Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUH Dagang) yang sama-sama merupakan peraturan pada rezim keperdataan.

Menurut Bagir Manan,<sup>43</sup> acap kali ada kekeliruan (*misleading*) dalam mengartikan hubungan antara hukum atau peraturan perundang-undangan yang umum dengan yang khusus. Seolah-olah yang khusus harus atau pasti mengesampingkan seluruh ketentuan yang umum padahal semestinya tidak demikian. Ketentuan yang bersifat umum tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dalam peraturan khusus yang bersangkutan. Misalnya, jika dicermati bunyi Pasal 1 KUH Dagang: “Ketentuan KUH Perdata,

---

<sup>43</sup> Bagir Manan (II), *Akibat Hukum di dalam Negeri Pengesahan Perjanjian Internasional (Tinjauan Hukum Tata Negara), Status Perjanjian Internasional dalam Tata Perundang-undangan Nasional: Kompilasi Permasalahan*, Direktorat Perjanjian Ekonomi Sosial dan Budaya, Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Luar Negeri Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 10-11.

sepanjang tidak diatur khusus dalam Kitab Undang-undang ini (maksudnya KUH Dagang) tetap berlaku (diterapkan”).

Penerapan undang-undang yang bersifat khusus terhadap undang-undang yang bersifat umum harus selalu dilakukan secara parsial, sehingga norma hukum yang bersifat umum akan tetap berlaku sebagai *background* yang memberikan arahan penafsiran hukum bagi norma yang khusus tersebut. Norma hukum yang bersifat khusus merupakan pengecualian dari norma hukum yang bersifat umum. Norma hukum khusus tersebut menciptakan adanya “celah hukum” dalam suatu pengaturan hukum atau norma yang bersifat umum, karena norma hukum yang khusus tersebut memiliki lingkup pengaturan yang lebih konkret dan spesifik sehingga dapat secara parsial menderogasi ketentuan hukum yang bersifat umum.<sup>44</sup>

## 2) *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Menurut Bagir Manan dalam A. A. Oka Mahendra,<sup>45</sup> asas ini memiliki makna bahwa peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah. Namun terdapat pengecualian dalam asas ini yakni

---

<sup>44</sup> Jörg Kammerhofer, *Uncertainty in International Law: A Kelsenian Perspective*, London and New York, Routledge, 2010, hal. 148.

<sup>45</sup> *Loc. cit.*, Bagir Manan dalam A. A. Oka Mahendra.

apabila substansi peraturan perundang-undangan yang *lex superior* mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih *inferiori*. Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### 3) *Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Menurut Peter Mahmud Marzuki<sup>46</sup> berpendapat bahwa asas *lex posterior derogat legi priori* memiliki definisi yaitu peraturan perundang-undangan yang baru atau terkini mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama atau terdahulu. Penggunaan asas ini mensyaratkan bahwa yang dihadapkan adalah dua peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang sama.

Bagir Manan dan A. A. Oka Mahendra<sup>47</sup> menambahkan bahwa aturan hukum yang baru atau terkini mengesampingkan aturan hukum yang lama atau terdahulu. Asas *lex posterior derogat legi priori* mengutamakan penggunaan aturan hukum yang terkini, dengan

---

<sup>46</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2013, hal. 141-142.

<sup>47</sup> *Loc. cit.*, Bagir Manan dalam A. A. Oka Mahendra.

memperhatikan 2 (dua) prinsip sebagai berikut:<sup>48</sup>

- a) Aturan hukum yang baru atau terkini harus dalam suatu tingkatan yang sama atau secara hierarki lebih tinggi dari aturan hukum yang lama atau terdahulu;
- b) Aturan hukum baru atau terkini dan lama atau terdahulu mengatur aspek yang sama.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, penerapan asas ini sudah lazim dipraktikan dengan mencantumkan suatu norma derogasi (*derogation norm*) dalam ketentuan penutup peraturan yang dibentuk. Norma tersebut menyatakan bahwa dengan berlakunya peraturan yang baru maka peraturan yang lama dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Hal ini telah diterapkan dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Lampiran II Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Beberapa ketentuan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penerapan asas ini antara lain sebagai berikut:

- a) Jika materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam peraturan

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

perundang-undangan yang lama, dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan peraturan perundang-undangan yang lama.

b) Demi kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan yang dicabut.

## **B. Tinjauan Tentang Norma Hukum dan Konflik Norma**

### **1. Pengertian Norma Hukum**

Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan. Dalam Bahasa Indonesia, pengertian norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.<sup>49</sup>

Norma hukum sebagai unsur dari suatu peraturan perundang-undangan dapat berupa perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*). Perintah

---

<sup>49</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hal. 76.

(*gebod*), adalah kewajiban umum untuk dapat melakukan sesuatu. Larangan (*verbod*), adalah kewajiban umum untuk tidak dapat melakukan sesuatu. Pembebasan (*vrijstelling* atau dispensasi), adalah pembolehan (*verlof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan. Pengizinan (*toestemming*), adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh negara dapat berisi keempat hal tersebut, yaitu memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, melarang untuk berbuat sesuatu, memberikan izin atau memberikan pembebasan. Berbicara mengenai norma hukum diketahui bahwa norma hukum juga pada hakikatnya berjenjang dan berlapis.<sup>50</sup>

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).<sup>51</sup>

Teori yang disampaikan oleh Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang merupakan salah seorang murid Hans Kelsen. Pengembangannya adalah bahwa norma hukum suatu negara tidak hanya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) melainkan juga saling mengelompok dalam suatu pengelompokan norma hukum. Terdapat 4 (empat) kelompok norma menurut Hans Nawiasky, yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), norma undang-undang formal (*formell gesetz*), aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung dan autonome satzung*). Norma fundamental negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi.<sup>52</sup>

Dalam konteks Indonesia, norma fundamental negara di sini adalah Pancasila, sehingga dalam hal ini Pancasila merupakan norma tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia. Sebagai norma yang tertinggi maka segala norma hukum yang masuk dalam ketiga kelompok norma, yaitu aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), norma undang-undang formal (*formell gesetz*), serta aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung* dan *autonome satzung*) tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Pancasila harus menjadi bintang pemandu dalam penyusunan norma dalam ketiga kelompok norma tersebut. Dasar keberlakuan dan validasi dari ketiga kelompok norma tersebut adalah Pancasila.<sup>53</sup>

Kelompok norma yang kedua adalah aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya satu tingkat di bawah norma fundamental negara. Dikatakan sebagai norma aturan pokok negara karena kelompok norma ini berisi aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan umum yang hakikatnya bersifat garis besar. Menurut Hans Nawiasky, suatu aturan dasar negara atau aturan pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung*, atau

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, hal. 77.

dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan istilah *staatsgrundgesetz*. Melihat pandangan Hans Nawiasky tersebut, dapat disimpulkan bahwa aturan dasar negara Indonesia karena dituangkan di dalam beberapa dokumen negara maka dapat digolongkan sebagai *staatsgrundgesetz*. Aturan pokok negara di Indonesia dengan demikian tidak hanya terdapat di dalam UUD 1945 melainkan juga tertuang dalam Ketetapan MPR dan di dalam hukum dasar yang tidak tertulis yang dikenal dengan konvensi ketatanegaraan.<sup>54</sup>

Pada kelompok norma yang ketiga yang dikenal dengan *formell gesetz* maka norma ini berada di bawah norma fundamental negara (Pancasila) dan norma aturan dasar negara (UUD 1945, Ketetapan MPR dan konvensi ketatanegaraan). Berbeda dengan norma fundamental yang masih bersifat abstrak dan norma aturan dasar yang bersifat pokok atau umum dan belum dapat begitu saja berlaku di masyarakat, norma dalam suatu undang-undang sudah bersifat lebih konkret, rinci, dan dapat berlaku di masyarakat. Sifat dari norma aturan undang-undang formal yang konkret dan rinci tersebutlah yang menyebabkan ia sebagai pedoman perilaku yang sudah dapat diimplementasikan. Wujud konkret dari norma undang-undang formal adalah undang-undang yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Posisi dari norma undang-undang formil

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

yang di bawah norma fundamental negara dan norma aturan dasar negara menyebabkan ia tidak boleh bertentangan dengan di bawah norma fundamental negara dan norma aturan dasar negara. Dalam menyusun suatu undang-undang dengan demikian, legislator harus senantiasa menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum dan sumber tertib hukum tertinggi di Indonesia.<sup>55</sup>

Kelompok norma hukum yang keempat adalah norma peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom. Norma hukum yang tertuang dalam peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini letaknya di bawah norma fundamental negara, norma aturan pokok, dan norma undang-undang formal. Peraturan pelaksanaan ini bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>56</sup>

## 2. Validitas Norma Hukum

Menurut Hans Kelsen<sup>57</sup> hukum itu sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini, norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Selanjutnya, Soerjono Soekanto dan Purnadi

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, disarikan oleh penulis, hal. 78-79.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Hans Kelsen dalam Raisul Muttaqien (I), *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, hal. 137-140.

Purbacaraka<sup>58</sup> mengemukakan bahwa keberlakuan yuridis suatu norma hukum terpenuhi apabila:

- a. Norma hukum mempunyai keberlakuan yuridis, apabila penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
- b. Suatu norma hukum mempunyai keberlakuan yuridis, apabila norma tersebut terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan.
- c. Norma hukum berlaku secara yuridis apabila menunjukkan hubungan keharusan dan kewajiban.

Kemudian, Rachmat Trijono<sup>59</sup> mengemukakan ciri dari norma hukum adalah:

- a. Bersifat heteronom, yakni datangnya dari luar, bukan dari dalam diri sendiri, bisa diikuti sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara;
- b. Proses pembuatannya mengikuti tata cara tertentu;
- c. Dibuat oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang;
- d. Mengikuti hierarki tertentu; dan
- e. Bersifat abstrak dan umum.

Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>60</sup> sifat konstusionalitas dari suatu undang-undang dari sisi formal adalah sejauhmana undang-undang

---

<sup>58</sup> Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 11.

<sup>59</sup> Rachmat Trijono, *Dasar-dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2013, hal. 33.

<sup>60</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 63-64.

itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat, oleh institusi yang tepat dan menurut prosedur yang tepat. Apabila dijabarkan lebih lanjut, pengujian formal terhadap undang-undang dapat mencakup:

- a. Pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan undang-undang menjadi undang-undang;
- b. Pengujian atas bentuk, format atau struktur undang-undang;
- c. Pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
- d. Pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk dalam pengujian materiel.

Terakhir, mekanisme pembentukan undang-undang menurut Achmad Ruslan<sup>61</sup> meliputi:

- a. Kewenangan pembentukan undang-undang;
- b. Materi muatan undang-undang; dan
- c. Mekanisme pembentukan undang-undang.

Berdasarkan pendapat dari berbagai ahli sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka Romi Librayanto<sup>62</sup> berpendapat

---

<sup>61</sup> Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education dan PuKap Indonesia, Yogyakarta, 2013, hal. 232-239.

<sup>62</sup> *Op. cit.*, Romi Librayanto, hal. 96.

bahwa suatu norma hukum dikatakan valid apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Dibentuk oleh otoritas atau lembaga yang berwenang;
- b. Materi muatan (materi muatan norma hukum berada pada wadah yang tepat);
- c. Dibentuk berdasarkan prosedur yang telah ditentukan.

### **3. Konflik Norma**

Konflik norma dalam tata hukum positif merupakan persoalan yang selalu menarik untuk dibahas, khususnya di negara yang menjadikan legislasi (*legislation or law and regulation*) sebagai sumber hukum formil yang utama. Legislasi, yang dalam sistem hukum Indonesia dikenal dengan istilah peraturan perundang-undangan, terdiri atas kumpulan norma hukum yang dimuat dalam beberapa jenis peraturan tertulis yang mengikat umum dan tersusun menjadi satu kesatuan hierarki yang menentukan kedudukan dan kekuatan hukumnya. Norma yang satu dan lainnya dibentuk dan diberlakukan atas dasar kehendak untuk memberikan landasan yuridis atas perbuatan hukum tertentu sehingga antar norma tersebut harus terjalin hubungan yang sistematis dan harmonis. Namun dalam praktik, kerap terjadi persoalan konflik norma dimana terdapat dua atau lebih norma hukum yang saling bertentangan untuk suatu objek pengaturan yang sama. Persoalan

ini merupakan persoalan yang serius karena penerapan salah satu norma akan berakibat pada pengabaian atau pelanggaran terhadap norma lainnya.<sup>63</sup>

Konflik norma seringkali terjadi dalam tata hukum positif karena substansi hukum bersifat kompleks dan dinamis. Bersifat kompleks karena substansi hukum mencakup ruang lingkup pengaturan yang begitu luas, menyangkut seluruh aspek kehidupan bernegara. Bersifat dinamis karena substansi hukum dituntut untuk selalu dapat menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Konflik norma dapat terjadi antara peraturan yang lebih rendah dan peraturan yang lebih tinggi (vertikal), antar peraturan yang sederajat (horizontal), atau bahkan antar norma dalam satu instrumen pengaturan itu sendiri (internal). Salah satu cara yang lazim dipraktikkan dalam mengatasi persoalan ini adalah dengan menerapkan apa yang penulis sebut dalam tulisan ini sebagai asas preferensi, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori*, *lex posterior derogat legi priori*, dan *lex specialis derogat legi generali*.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Nurfaqih Irfani, *Asas Lex Superior, Lex Specialis dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 17, Nomor 3, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2020, hal. 1.

<sup>64</sup> *Ibid.*

### a. Hubungan antar Norma Hukum

Hubungan antar norma hukum dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma dari tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaiannya proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.<sup>65</sup> Pencarian alasan keabsahan norma tidak bisa berlangsung tanpa henti seperti halnya pencarian sebab dari suatu akibat. Pencarian itu mesti berujung pada sebuah norma yang diandaikan sebagai yang terakhir dan tertinggi karena alasan keabsahannya tidak bisa lagi dipertanyakan.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> *Op. cit.*, Hans Kelsen dalam Raisul Muttaqien (I), hal. 179.

<sup>66</sup> Hans Kelsen dalam Raisul Muttaqien (II), *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusa Media, Bandung, hal. 218.

## **b. Pengertian Konflik Norma**

Hans Kelsen<sup>67</sup> mendefinisikan konflik norma sebagai berikut:

Konflik antara dua norma terjadi apabila antara apa yang diperintahkan dalam ketentuan suatu norma dengan apa yang diperintahkan dalam ketentuan norma lainnya tidak kompatibel atau tidak cocok sehingga mematuhi atau melaksanakan salah satu norma tersebut akan niscaya atau mungkin menyebabkan pelanggaran terhadap norma lainnya.

Definisi di atas menjelaskan bahwa konflik norma terjadi apabila dalam satu objek pengaturan terdapat dua norma yang saling bertentangan sehingga terhadap objek pengaturan tersebut hanya dapat diterapkan salah satu norma saja dan mengakibatkan norma lainnya harus dikesampingkan. Berkaitan dengan ini, dikenal juga istilah tumpang tindih pengaturan, yaitu kondisi dimana suatu pengaturan diatur dalam dua peraturan yang berbeda. Kondisi tumpang tindih ini pada dasarnya tidak terlalu menjadi masalah dalam penerapannya jika pengaturan tersebut tidak bertentangan satu dengan yang lainnya. Namun demikian, pengaturan yang tumpang tindih sedapat mungkin harus dihindari karena di samping pengaturan tersebut merupakan hal yang mubazir, karena tidak mengubah daya laku pengaturan sebelumnya, mengatur kembali hal yang sudah diatur dengan

---

<sup>67</sup> *Loc. cit.*, Hans Kelsen dalam Nurfaqih Irfani.

kurang teliti dan hati-hati dapat menimbulkan perbedaan penafsiran dalam penerapannya.<sup>68</sup>

Dilihat dari hubungan atau interaksinya, Hans Kelsen<sup>69</sup> membedakan konflik norma menjadi konflik norma bilateral dan unilateral. Bilateral jika konflik norma terjadi dalam hubungan yang timbal balik dimana mematuhi salah satu norma mengakibatkan pelanggaran terhadap norma lainnya, pun sebaliknya. Sedangkan unilateral jika konflik norma hanya terjadi dalam hubungan yang satu arah dimana mematuhi salah satu norma menyebabkan pelanggaran terhadap norma lainnya, namun tidak sebaliknya. Kemudian dilihat dari sisi substansinya, Kelsen<sup>70</sup> membedakan konflik norma menjadi konflik norma total dan parsial. Total jika isi pengaturan antara norma satu dan lainnya bertentangan atau berbeda seluruhnya (*totally different*). Parsial jika isi pengaturan antara norma satu dan lainnya hanya bertentangan atau berbeda sebagian (*partially different*).

Persoalan 'bawaan' negara hukum adalah disharmoni regulasi yang disebabkan oleh terlalu

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, Nurfaqih Irfani, hal. 4.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Hans Kelsen dalam Nurfaqih Irfani, hal. 5.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Hans Kelsen dalam Nurfaqih Irfani.

banyaknya peraturan yang dibentuk atau yang dikenal dengan istilah *hyper regulations* yang kemudian populer disebut sebagai obesitas hukum.<sup>71</sup> Disharmoni regulasi yang ditandai dengan adanya konflik norma tidak hanya terjadi di Indonesia, namun juga di negara hukum lainnya di dunia. Banyak hal yang menyebabkan konflik norma kerap terjadi, antara lain eksistensi peraturan perundang-undangan dituntut untuk selalu dinamis mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat, peraturan perundang-undangan terbagi menjadi tingkatan yang tersusun dalam suatu hierarki, dan substansi hukumnya mencakup aspek kehidupan masyarakat yang begitu kompleks.<sup>72</sup> Selain itu, konflik norma juga dapat disebabkan oleh tuntutan perlindungan hukum terhadap kepentingan yang saling bertentangan dan ketidakpastian mengenai konten atau substansi hukum itu sendiri.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Ibnu Sina Chandranegara, *Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi*, Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum*, Volume 26, Nomor 3, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019, hal. 436.

<sup>72</sup> *Loc. cit.*, Jaap C. Hage dalam Nurfaqih Irfani.

<sup>73</sup> *Ibid.*, Giovanni Sartor dalam Nurfaqih Irfani.

### c. Penyelesaian Konflik Norma

Menurut Philipus M. Hadjon ada beberapa cara yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan konflik norma, antara lain sebagai berikut:<sup>74</sup>

#### 1) Pengingkaran (*Disavowal*)

Langkah ini seringkali merupakan suatu paradoks dengan mempertahankan (berpendapat) tidak ada konflik norma. Seringkali konflik itu terjadi berkenaan dengan asas *lex specialis* dalam konflik pragmatis atau dalam konflik logika interpretasi sebagai pragmatis. Suatu contoh yang lazim, yaitu membedakan wilayah hukum seperti antara hukum privat dan hukum publik dengan berargumentasi bahwasanya 2 (dua) hukum tersebut diterapkan secara terpisah meskipun dirasakan bahwa antara kedua ketentuan tersebut ada konflik norma.

#### 2) Reinterpretasi atau Interpretasi

Dalam kaitan penerapan ketiga asas preferensi hukum harus dibedakan, yang pertama adalah reinterpretasi yaitu dengan mengikuti asas-asas preferensi hukum, menginterpretasi kembali norma yang utama dengan cara yang lebih fleksibel. Cara yang kedua yakni menginterpretasi norma preferensi,

---

<sup>74</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hal. 31-32.

dan kemudian menerapkan norma tersebut dengan menyampingkan norma yang lain.

Adapun elemen dari interpretasi norma hukum antara lain sebagai berikut:<sup>75</sup>

a) Koherensi

Suatu pernyataan dianggap benar apabila pernyataan itu bersifat koheren (sesuai) dan konsisten dengan pernyataan-pernyataan sebelumnya yang dianggap benar. Berdasarkan teori koherensi, pembuktian dilakukan dengan mendasar pada pernyataan yang dianggap benar, yakni aksioma (postulat). Kemudian, dari aksioma tersebut disusun suatu teorama. Di atas teorama dikembangkanlah kaidah-kaidah yang secara keseluruhan merupakan suatu sistem yang konsisten.<sup>76</sup> Dengan pola ini, dapat dinalar apakah suatu proposisi yang dijadikan standar atau ukuran itu memang koheren pada dirinya.<sup>77</sup> Menurut teori koherensi, kebenaran tidak ditentukan dengan kesesuaian antara proposisi dengan kenyataan, melainkan dalam relasi antara proposisi baru dengan proposisi yang sudah diterima sebagai kebenaran.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> *Op. cit.*, disarikan oleh penulis dari Romi Librayanto, hal. 129-136.

<sup>76</sup> Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2009, hal. 55-56.

<sup>77</sup> *Op. cit.*, Peter Mahmud Marzuki, hal. 31.

<sup>78</sup> Widodo Dwi Putro, *Kritik terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hal. 237.

## b) Konsistensi

Konsistensi yang dimaksud ialah konsistensi dalam konteks kaidah kebahasaan (kaidah bahasa hukum) dan aturan yang koheren. Kaidah bahasa hukum yang dimaksud adalah hubungan kaidah hukum dengan bahasa hukum yang terletak pada bahasa hukum yang terdapat dalam aturan hukum, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, bahkan kebijakan-kebijakan pemerintah. Bahasa hukum tentunya memiliki kekhasan yang sangat melekat pada bunyi dari suatu kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan. Bahasa hukum merupakan suatu hal yang utama karena bahasa hukum harus dapat memberikan kejelasan dari setiap pasal yang tercantum dalam aturan tersebut. Kejelasan ini akan menimbulkan kepastian terhadap pengertian yang diberikan oleh aturan tersebut. Dengan demikian, suatu aturan itu tidak menimbulkan banyak penafsiran. Apalagi penafsiran yang jauh menyimpang dari yang dimaksudkan oleh aturan tersebut. Sehingga dengan menggunakan bahasa hukum yang baik maka suatu aturan akan dapat memberikan kepastian hukum.<sup>79</sup> Konsistensi dalam hal hubungan aturan

---

<sup>79</sup> I Gusti Ayu Putri Kartika, et., al., *Buku Ajar Penalaran dan Argumentasi Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2016, hal. 45.

yang koheren ialah sebagaimana penjelasan huruf a di atas.

c) Konsekuensi

Konsekuensi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai dampak dari suatu proses legislasi, oleh karena itu dalam pembentukannya dibutuhkan analisis dampak seperti *regulatory impact analysis* (RIA) atau *rule, opportunity, capacity, communication, interest, process and ideology* (ROCCIP).

3) Pembatalan (*Invalidation*)

Terdapat 2 (dua) macam pembatalan, yakni pembatalan abstrak formal dan pembatalan praktikal. Pembatalan abstrak dan formal yaitu pembatalan suatu norma yang dilaksanakan oleh suatu lembaga khusus, misalnya pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (dalam hierarki peraturan perundang-undangan) dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan pembatalan norma undang-undang terhadap UUD Tahun 1945 dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Pembatalan praktikal yaitu pembatalan suatu norma dengan cara tidak melaksanakan norma tersebut di dalam kasus konkret.

#### 4) Pemulihan (*Remedy*)

Mempertimbangkan pemulihan dapat membatalkan suatu ketentuan. Misalnya dalam hal suatu norma yang unggul dalam arti *overruled norm*, berkaitan dengan aspek ekonomi maka sebagai ganti membatalkan norma yang kalah dengan cara memberikan kompensasi.<sup>80</sup>

### C. Pedoman Pencabutan Peraturan Perundang-undangan

Merujuk pada Lampiran Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ada beberapa hal yang mesti diperhatikan dalam pencabutan atau penggantian suatu peraturan perundang-undangan, antara lain sebagai berikut:

1. Jika ada peraturan perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan baru, peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan itu.<sup>81</sup>
2. Jika materi dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam peraturan perundang-undangan yang lama, di dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas

---

<sup>80</sup> *Loc. cit.*, Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati.

<sup>81</sup> Lihat Lampiran II nomor 221 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh peraturan perundang-undangan yang lama.<sup>82</sup>

3. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.<sup>83</sup>
4. Jika peraturan perundang-undangan baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan peraturan perundang-undangan itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari peraturan perundang-undangan yang baru, dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.<sup>84</sup>
5. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang menimbulkan perubahan dalam peraturan perundang-undangan lain yang terkait, tidak mengubah peraturan perundang-undangan lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.<sup>85</sup>
6. Demi kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan yang dicabut.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Lihat Lampiran II nomor 222 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>83</sup> Lihat Lampiran II nomor 223 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>84</sup> Lihat Lampiran II nomor 225 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>85</sup> Lihat Lampiran II nomor 228 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>86</sup> Lihat Lampiran II nomor 145 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **D. Hukum Pertanahan dan Hukum Agraria Nasional**

### **1. Pengertian Tanah dan Hukum Pertanahan**

Sebutan "tanah" dalam berbagai bahasan dapat dipahami dengan berbagai arti, maka penggunaan istilahnya perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah sebutan istilah "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Berdasarkan Pasal 4 UUPA ditentukan bahwa:

Atas dasar hak menguasai dari negara..., ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang.

Tanah dalam pengertian yuridis mencakup permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA.

Tanah diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikan dan dipunyai tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun, tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaannya sebagai tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang di permukaan bumi. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk menggunakan sebagian tertentu

permukaan bumi yang disebut "tanah", tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, dengan demikian yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber dengan hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah, air serta ruang yang ada di atasnya.<sup>87</sup>

Menurut A. P. Parlindungan,<sup>88</sup> tanah hanya merupakan salah satu bagian dari bumi. Pembatasan pengertian tanah dengan permukaan bumi seperti itu juga diatur dalam penjelasan pasal UUPA sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 bagian II angka I bahwa dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi.<sup>89</sup> Pengertian tanah yang dirumuskan oleh Boedi Harsono ialah:<sup>90</sup>

- a. Tanah yang langsung dikuasai oleh negara; dan
- b. Tanah yang tidak dikuasai oleh negara yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau badan hukum.

Tanah dalam pengertian geologis agronomis, diartikan sebagai lapisan permukaan bumi yang paling atas, yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan, yang disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, dan tanah bangunan yang digunakan untuk

---

<sup>87</sup> Boedi Harsono (I), *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 18.

<sup>88</sup> A. P. Parlindungan (I), *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1990, hal. 90.

<sup>89</sup> *Op. cit.*, Boedi Harsono (I), hal. 37.

<sup>90</sup> *Ibid.*, hal. 624.

mendirikan bangunan.<sup>91</sup> Berdasarkan beberapa pengertian tersebut dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan tanah ialah bagian permukaan bumi termasuk tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air yang langsung dikuasai oleh negara atau dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau badan hukum.

Pada bahasan lain, pertalian sinergi berbagai cabang ilmu hukum, dikemukakan L. J. Van Vollenhoven ketika menciptakan istilah *beschikkingsrecht* untuk menjelaskan teori hukum pertanahan adat Indonesia. L. J. Van Vollenhoven<sup>92</sup> menyebut teori hukum pertanahan *beschikkingsrecht* sebagai “hukum tertinggi atas tanah untuk seluruh Kepulauan Indonesia.” Hal itu dikarenakan, teori hukum pertanahan adat Indonesia menjelaskan bagaimana keterkaitan, sinerginya dan hubungan hukum perdata dengan kekuasaan masyarakat hukum adat atas tanah, yang berbeda dengan hubungan sinerginya hukum perdata dan ketatanegaraan Belanda.

Secara umum, Herman Soesangobeng,<sup>93</sup> merumuskan hukum pertanahan sebagai:

”Kumpulan peraturan yang mengatur hubungan sinergi dari berbagai cabang hukum dan kedudukan hukum hak keperdataan orang atas tanah sebagai benda tetap, yang dikuasai untuk dimiliki maupun dimanfaatkan serta dinikmati

---

<sup>91</sup> Y. W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria: Beberapa Pemikiran*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal. 8.

<sup>92</sup> L. J. Van Vollenhoven dalam Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2012, hal. 5-6.

<sup>93</sup> *Ibid.*, hal. 7.

hasilnya oleh manusia, baik secara pribadi maupun dalam bentuk persekutuan hidup bersama.”

## **2. Undang-undang Pokok Agraria sebagai Hukum Pertanahan Nasional**

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), telah terjadi perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai pertanahan di Indonesia. Salah satu pertimbangan diterbitkannya UUPA dikarenakan hukum tanah warisan penjajah Belanda yang tersusun atas dasar tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan sehingga bertentangan dengan kepentingan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang merdeka. Kemudian, hukum pertanahan tersebut juga mempunyai sifat dualisme karena di samping berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat juga berlaku peraturan-peraturan dari dan berdasarkan hukum barat mengenai pertanahan. Keadaan demikian menimbulkan permasalahan antar golongan dan tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa.

UUPA sebagai produk hukum bangsa Indonesia merdeka yang bertekad mewujudkan penjelmaan Pancasila dan tujuan negara yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945. UUPA juga merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) yang mewajibkan negara memimpin penguasaan dan penggunaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk

mencapai kesejahteraan rakyat. UUPA mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. UUPA sebagai hukum agraria nasional didasarkan pada hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara serta yang tidak mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama. Sistem hukum agraria nasional tercermin dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya dengan tidak mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.<sup>94</sup>

Hukum adat yang oleh UUPA dijadikan dasar hukum tanah nasional adalah hukum aslinya golongan pribumi. Sebagaimana dinyatakan oleh Boedi Harsono,<sup>95</sup> bahwa yang dimaksudkan UUPA dengan hukum adat yaitu hukum aslinya golongan rakyat pribumi, merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan berasaskan keseimbangan

---

<sup>94</sup> Lihat Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>95</sup> Boedi Harsono (II), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hal. 206.

serta diliputi oleh suasana keagamaan. Konsepsi hukum adat mengenai pertanahan ini oleh Boedi Harsono<sup>96</sup> dirumuskan dengan kata komunalistik religius. Konsepsi hukum adat yang bersifat komunalistik religius ini memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warga negara secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Sifat komunalistik dalam konsepsi hukum tanah nasional ditunjukkan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Sedangkan sifat religius terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.<sup>97</sup>

Konsepsi hukum tanah barat yang didasarkan pada semangat individualisme dan liberalisme, tidak sesuai dengan sikap hidup bangsa Indonesia yang komunal dan religius. Begitu pula dengan konsepsi hukum tanah feodal yang meletakkan penguasaan tanah

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Lihat Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

yang tertinggi pada raja. Semua tanah di seluruh wilayah kekuasaan raja adalah milik sepenuhnya dari raja yang bersangkutan. Konsepsi hukum tanah yang berdasarkan hukum adat merupakan konsepsi yang sesuai dengan falsafah dan budaya bangsa Indonesia. Norma-norma hukum adat dalam penggunaannya menurut Pasal 5 UUPA akan mengalami pemurnian atau *saneering* dari unsur-unsurnya yang tidak asli.<sup>98</sup>

Pembentukan hukum tanah nasional dengan dasar UUPA yang digunakan adalah konsepsi beserta asas-asasnya. Asas-asas hukum yang digunakan dalam hukum tanah nasional antara lain:

- a. Asas religiusitas;<sup>99</sup>
  - b. Asas kebangsaan;<sup>100</sup>
  - c. Asas demokrasi;<sup>101</sup>
  - d. Asas kemasyarakatan, pemerataan dan keadilan sosial;<sup>102</sup>
  - e. Asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana;<sup>103</sup>
- dan

---

<sup>98</sup> Konsep individualisme liberal tersebut tidak membawa kemakmuran yang merata pada rakyat. Kemakmuran hanya dinikmati sebagian kecil rakyat yaitu pemilik tanah dan alat-alat produksi. Maka timbullah pemikiran baru yaitu negara turut campur tangan dalam kehidupan ekonomi dan sosial yang dikenal dengan konsep *welfare state*. Lihat Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 146-223.

<sup>99</sup> Lihat Pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>100</sup> Lihat Pasal 1, 2 dan 9 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>101</sup> Lihat Pasal 9 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>102</sup> Lihat Pasal 6, 7, 10, 11 dan 13 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>103</sup> Lihat Pasal 14 dan 15 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

f. Asas pemisahan horizontal.<sup>104</sup>

Hukum tanah nasional yang diatur dalam UUPA merupakan dasar mengadakan kesatuan dan kesederhanaan di bidang hukum pertanahan. UUPA yang disusun sesuai dengan jiwa dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia, mencabut beberapa peraturan hukum agraria warisan penjajah Belanda. UUPA juga mengatur berbagai hak-hak yang dapat dipunyai oleh orang-orang, badan maupun persekutuan yang ada di Indonesia. Negara yang merupakan organisasi kekuasaan seluruh rakyat mempunyai hubungan dengan tanah berupa hak menguasai negara. Keberadaan hak ulayat tetap diakui sepanjang masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional dan negara. UUPA memberikan kewenangan kepada orang atau badan hukum untuk menguasai tanah dengan berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 16 UUPA. Selanjutnya terdapat 8 (delapan) jenis hak atas tanah yang memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk dipergunakan sekedar diperlukan untuk kepentingan pemegang hak yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas yang ditentukan menurut UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya serta peraturan-peraturan hukum lainnya. Hak-hak atas tanah tersebut ialah:

a. Hak Milik;

---

<sup>104</sup> Lihat Pasal 35 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

- b. Hak Guna Usaha (HGU);
- c. Hak Guna Bangunan (HGB);
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan; dan
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.<sup>105</sup>

#### **E. Pengaturan Hak Guna Usaha Berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria**

HGU sebagai salah satu hak atas tanah sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) merupakan suatu hak yang diadakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. HGU tidak sama dengan hak *erfpacht*, bukan terjemahan dari hak *erfpacht* warisan hukum Belanda, walaupun idenya adalah dari hak *erfpacht*.<sup>106</sup> HGU tidak pula dikenal dalam hukum adat. Terjadinya HGU dikarenakan

---

<sup>105</sup> Berdasarkan Pasal 53 UUPA dinyatakan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara tersebut diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA dan hak-hak tersebut diusahakan dihapus dalam waktu singkat.

<sup>106</sup> *Loc. cit.*, Iman Soetikinjo (I).

penetapan pemerintah sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 31 UUPA.

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA, HGU ialah suatu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara selama jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Dengan demikian, pemberian HGU harus sesuai dengan tujuan penggunaan tanah yaitu sebatas pada usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan. Namun demikian, hal ini tidak menutup kemungkinan didirikannya bangunan-bangunan di atas tanah tersebut selama berkaitan langsung dengan pengusaha yang bersangkutan. HGU yang merupakan suatu hak atas tanah, dengan demikian, maka pemegang HGU hanya mempunyai kewenangan untuk mengusahakan tanah tersebut hanya sesuai dengan wewenang untuk mengusahakan atau mengelola kekayaan alam yang tersedia berdasarkan ketentuan dalam UUPA.

HGU merupakan hak atas tanah yang bersifat primer dan memiliki spesifikasi. Spesifikasi HGU tidak bersifat terkuat dan terpenuh, sebagaimana yang dipunyai oleh hak milik. Dalam artian tersebut, bahwa HGU hanya terbatas daya berlakunya walaupun dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain. Berdasarkan penjelasan UUPA telah diakui dengan sendirinya bahwa HGU lahir sebagai hak baru guna memenuhi kebutuhan masyarakat moderen

dan hanya diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.<sup>107</sup>

Adapun sifat dan ciri dari HGU sebagaimana disebutkan berdasarkan pasal-pasal di dalam UUPA, antara lain ialah sebagai berikut:<sup>108</sup>

1. HGU tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Hal ini karena HGU merupakan hak yang didaftarkan.<sup>109</sup>
2. HGU dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang hak kepada pihak lain.<sup>110</sup>
3. HGU jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti akan berakhir.<sup>111</sup>
4. HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.<sup>112</sup>
5. HGU dapat dilepas oleh pemegang HGU, sehingga tanah HGU tersebut menjadi tanah negara.<sup>113</sup>

---

<sup>107</sup> *Loc. cit.*, Supriadi.

<sup>108</sup> Efendi Perangin (I), *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hal. 259.

<sup>109</sup> Lihat Pasal 32 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>110</sup> Lihat Pasal 28 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>111</sup> Lihat Pasal 29 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>112</sup> Lihat Pasal 33 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>113</sup> Lihat Pasal 34 huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

6. HGU hanya dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, perikanan dan peternakan.<sup>114</sup>

### **1. Subjek dan Objek Hukum Hak Guna Usaha**

Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UUPA, subjek hukum yang dapat memperoleh HGU ialah:

#### **a. Warga Negara Indonesia**

Warga negara Indonesia merupakan subjek hukum yang memiliki otoritas untuk melakukan kewajiban dan mendapatkan haknya. Dengan kata lain, warga negara Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu, misalnya mengadakan suatu perjanjian, mengadakan perkawinan, membuat surat wasiat, dan lain sebagainya termasuk mengadakan suatu perbuatan hukum yang menyangkut dengan tanah dan hak-hak atas tanah.<sup>115</sup> Pada prinsipnya setiap orang adalah subjek hukum (*natuurlijk persoon*). Bila dikaitkan dengan kemampuan menjunjung hak dan kewajiban, orang akan menjadi subjek hukum apabila perorangan tersebut mampu mendukung hak dan kewajibannya. Dalam pengertian ini, maka orang-orang yang belum dewasa, orang yang di bawah perwalian dan orang yang dicabut hak-hak keperdataanya tidak dapat

---

<sup>114</sup> Lihat Pasal 28 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>115</sup> H. Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005, hal. 24.

digolongkan sebagai subjek hukum dalam konteks kemampuan menjunjung hak dan kewajiban. Intinya, ada ketentuan-ketentuan tertentu yang harus dipenuhi agar seseorang warga negara dapat digolongkan sebagai subjek hukum, yaitu:<sup>116</sup>

- 1) Telah dewasa (jika telah mencapai usia 21 tahun ke atas).
- 2) Tidak berada di bawah pengampuan (*curatele*), dalam hal ini seseorang yang dalam keadaan gila, mabuk, mempunyai sifat boros, dan mereka yang belum dewasa.

b. Badan Hukum yang Didirikan Menurut Hukum Indonesia serta Berkedudukan di Indonesia

Badan hukum adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan tertentu, harta kekayaan, serta hak dan kewajiban.<sup>117</sup> Perbedaannya dengan subjek hukum orang-perorangan adalah badan hukum itu hanya dapat bergerak bila ia dibantu oleh subjek hukum orang. Artinya, ia tidak dapat melakukan perbuatan hukum tanpa didukung oleh pihak-pihak lain. Selain itu, badan hukum tidak dapat dikenakan hukuman penjara (kecuali hukuman denda).<sup>118</sup>

Syarat-syarat badan hukum agar dapat menjadi subjek HGU, yaitu:

---

<sup>116</sup> C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hal. 118.

<sup>117</sup> Salim H. S., *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 26.

<sup>118</sup> *Ibid.*, hal. 118.

1) Didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia.

2) Berkedudukan di Indonesia.

Dengan demikian, maka badan-badan hukum yang tidak didirikan menurut hukum Indonesia ataupun tidak berkedudukan di Indonesia, tidak diperbolehkan memperoleh HGU. Selain itu, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 30 UUPA, bahwa badan hukum yang dapat memperoleh HGU hanyalah badan-badan hukum yang bermodal nasional progresif, baik asli maupun tidak asli. Badan hukum yang bermodal nasional progresif mengandung pengertian bahwa badan hukum tersebut mengabdikan pada kepentingan rakyat dengan tidak semata-mata hanya bertujuan mencari keuntungan privat tanpa mengingati kepentingan rakyat. Bagi badan hukum asing, HGU hanya diberikan jika memang hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.<sup>119</sup>

Objek tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah tanah negara. Tanah negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan belum atau tidak terdapat hak-hak lain di atas tanah tersebut.<sup>120</sup> Jika seseorang ingin memiliki HGU

---

<sup>119</sup> Lihat Pasal 55 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>120</sup> Efendi Perangin (II), *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hal. 3.

maka harus mengajukan permohonan pemberian HGU kepada badan pertanahan nasional. Apabila semua persyaratan permohonan HGU tersebut dipenuhi maka badan pertanahan nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai bukti haknya.

Obyek HGU sebagaimana yang telah disebutkan di atas ialah tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA, dengan ketentuan tersebut jelaslah bahwa HGU tidak dapat diberikan atas tanah hak milik dan hak-hak atas tanah lainnya, di samping itu HGU diberikan untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang dijalankan secara besar-besaran, karena itu ditentukan bahwa luas tanah bersangkutan harus sekurang-kurangnya 5 (lima) hektar, dengan demikian jika tanah HGU tadi diberikan atas tanah hak milik, maka hal ini akan bertentangan dengan Pasal 10 UUPA yang dalam pasal tersebut telah ditentukan bahwa pada dasarnya tanah pertanian itu wajib dikerjakan atau diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya dan untuk jangka waktunya juga telah ditentukan bahwa HGU diberikan untuk waktu paling sedikit 25 (dua puluh lima) tahun yang masih ada kemungkinan untuk diperpanjang lagi, sehingga

kalau benar bahwa tanah yang akan diberikan itu tanah hak milik, maka ini akan menimbulkan pemisahan tanah dengan pemiliknya untuk waktu yang cukup lama. Luas tanah yang diberikan dengan HGU luasnya paling sedikit 5 (lima) hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 (dua puluh lima) hektar atau lebih, maka harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.<sup>121</sup>

HGU diberikan untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang dijalankan secara besar-besaran, karena itu ditentukan bahwa luas tanah bersangkutan harus sekurang-kurangnya 5 (lima) hektar dan HGU ini juga dapat diberikan untuk luas tanah yang mencapai 25 (dua puluh lima) hektar atau lebih, maka ditentukan bahwa harus ada investasi yang layak dan teknik perusahaan yang baik. Hal tersebut bertujuan untuk mendorong agar penggunaan dan penguasaan tanah oleh pemegang HGU dapat dilakukan dengan seefisien-efisiennya. HGU juga dapat beralih dan dialihkan. HGU dapat beralih dengan cara pewarisan, yang harus dibuktikan dengan adanya surat wasiat atau surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan kematian pemegang HGU yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bukti

---

<sup>121</sup> Lihat Pasal 28 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

identitas para ahli waris dan sertifikat hak guna usaha yang bersangkutan. Sedangkan HGU dapat dialihkan dengan cara jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan dalam modal perusahaan yang harus dibuktikan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) khusus yang ditunjuk oleh badan pertanahan nasional, sedangkan lelang harus dibuktikan dengan berita acara lelang yang dibuat oleh pejabat dari kantor lelang.<sup>122</sup>

Adapun tanah-tanah yang dikecualikan sebagai objek HGU antara lain sebagai berikut:<sup>123</sup>

- 1) Tanah yang sudah merupakan perkampungan rakyat;
- 2) Tanah yang sudah diusahakan oleh rakyat secara menetap;  
dan
- 3) Tanah yang diperlukan oleh pemerintah.

## **2. Jangka Waktu dan Hapusnya Hak Guna Usaha**

HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, hal ini disebabkan karena pada lazimnya hak ini diberikan untuk tujuan pertanian, perikanan atau peternakan secara besar-besaran, maka diperlukan jangka waktu yang cukup lama bagi usaha tersebut agar dapat benar-benar memberikan hasil. HGU untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama misalnya perusahaan tanaman kelapa sawit, dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 (tiga

---

<sup>122</sup> Urip Santoso (I), *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, hal. 103.

<sup>123</sup> Sudharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hal. 24.

puluh lima) tahun dan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun. Dengan demikian, dengan melihat ketentuan Pasal 29 UUPA, maka HGU ini dapat diberikan untuk waktu 25 (dua puluh lima) tahun atau 35 (tiga puluh lima) tahun untuk pertama kalinya, kemudian dapat diperpanjang lagi untuk masa 25 (dua puluh lima) tahun, yang berarti total waktu HGU tersebut adalah maksimal 60 (enam puluh) tahun.

Untuk jangka waktu perpanjangan ini, seandainya juga telah berakhir, maka sebagai upaya yang dapat diberikan adalah dengan memperpanjang atau memperbarui haknya yang telah berakhir itu, tentu saja dengan syarat-syarat baru sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat pada saat diperbarui itu. Ketentuan tersebut memang tidak diatur dalam UUPA, tetapi hal ini dilakukan dalam rangka usaha untuk menciptakan iklim yang baik bagi para pengusaha, baik asing maupun pengusaha nasional untuk mengadakan investasi.

Pemerintah juga telah menyatakan bahwa selama seorang pengusaha mengusahakan tanah dan perusahaannya dengan baik, maka baginya bukan saja dijamin akan dapat menguasai tanahnya itu selama haknya berlangsung, akan tetapi penguasaan tersebut dapat diteruskan juga setelah haknya

berakhir, yaitu dengan memperpanjang atau memperbarui haknya yang sudah berakhir, tentu saja dengan syarat-syarat baru sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat pada saat diperbarui itu.

HGU dapat hapus apabila jangka waktunya berakhir, akan tetapi dapat pula sebelum jangka waktu tersebut berakhir, hal tersebut dapat terjadi misalnya, jika salah satu syarat yang ditentukan pada waktu HGU itu diberikan tidak lagi dipenuhi. Syarat-syarat hapusnya HGU telah ditentukan berdasarkan Pasal 34 UUPA, yaitu karena:

a. Jangka waktunya berakhir.

Berdasarkan Pasal 29 ayat (1) UUPA disebutkan HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun. Kemudian ayat (2) menyebutkan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Selanjutnya ayat (3) menyebutkan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun. Jadi, dengan demikian jelaslah bahwa setelah berakhirnya jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun dengan

perpanjangan 25 (dua puluh lima) tahun atau seluruhnya 60 (enam puluh) tahun, maka HGU akan hapus demi hukum.

- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi.

Salah satu syarat pemberian HGU adalah adanya subjek hukum. Dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA ditentukan bahwa yang dapat menjadi subjek hukum adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) UUPA disebutkan apabila orang atau badan hukum yang mempunyai HGU tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada orang lain. Jika HGU tersebut tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus demi hukum.

- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir.

Berdasarkan Pasal 27 huruf a angka 2 UUPA, disebutkan hapusnya HGU karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, demikian pula pada Pasal 34 huruf c UUPA yang menyebutkan hapusnya HGU karena dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir.

Kedua hal ini merupakan sebab hapusnya HGU.<sup>124</sup> Serta hapusnya HGU karena penyerahan secara sukarela oleh pemegang HGU semata-mata karena untuk kepentingan negara.

d. Dicabut untuk kepentingan umum.

HGU juga bisa hapus karena adanya pencabutan hak. Hapusnya HGU karena pencabutan hak ini ditentukan dalam Pasal 18 UUPA yang menentukan bahwa,

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

e. Diterlantarkan.

Tanah atas HGU yang ditelantarkan memiliki kriteria sebagai berikut:<sup>125</sup>

- a) Tanah tersebut tidak dimanfaatkan dan atau dipelihara dengan baik; dan
- b) Tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan, sifat atau tujuan dari pemberian haknya.

Dengan demikian, apabila pemegang HGU menelantarkan tanah HGU-nya berdasarkan dengan kriteria di atas, maka HGU-nya bisa hapus.

---

<sup>124</sup> A. P. Parlindungan (II), *Berakhirnya Hak-hak atas Tanah: Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hal. 11.

<sup>125</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2007, hal. 182.

f. Tanahnya musnah.

Pada dasarnya HGU atas tanah bersumber pada keberadaan atau eksistensi dari suatu bidang tanah tertentu. Musnah yang dimaksud di sini adalah disebabkan oleh bencana alam seperti tanahnya longsor, terkikis oleh aliran sungai atau abrasi pantai. Dengan musnahnya tanah yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah oleh negara, maka demi hukum hapuslah HGU tersebut. Maka dengan demikian tanah itu tidak dapat lagi dipergunakan.

g. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) UUPA disebutkan orang atau badan hukum yang mempunyai HGU yang tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini, maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGU, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika HGU yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus demi hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

## **F. Pengaturan Hak Guna Usaha Berdasarkan Undang-undang Cipta Kerja**

Pada tanggal 5 Oktober 2020, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengesahkan Undang-undang Cipta Kerja. Kemudian, pada tanggal 2 November 2020 Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, menandatangani undang-undang tersebut sebagai Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). Sejatinya, keberadaan UU Cipta Kerja diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia seluas-luasnya dalam konteks adanya dalam teknis penyusunannya menggunakan model *omnibus law* yang mencakup 10 (sepuluh) bidang kebijakan yang sebelumnya ada, 10 (sepuluh) bidang tersebut, antara lain sebagai berikut:<sup>126</sup>

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. Ketenagakerjaan;
3. Kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah;
4. Kemudahan berusaha;
5. Dukungan riset dan inovasi;
6. Pengadaan tanah;
7. Kawasan ekonomi;

---

<sup>126</sup> *Op. cit.*, Sigit Riyanto, Maria S. W. Sumardjono (I), et.. al., hal. 4.

8. Investasi pemerintah pusat dan percepatan proyek strategi nasional;
9. Pelaksanaan administrasi pemerintah; dan
10. Penenaan sanksi.

Berdasarkan UU Cipta Kerja, ada sekitar 470 (empat ratus tujuh puluh) pendelegasian ketentuan diatur melalui peraturan pemerintah (PP) dan peraturan presiden (perpres). Dalam rancangan pemerintah akan dibuat 36 (tiga puluh enam) PP dan 5 (lima) perpres.<sup>127</sup> Tujuan penyusunan UU Cipta Kerja adalah untuk menyederhanakan regulasi dan/atau perizinan yang diperkirakan menghambat upaya untuk menarik investasi. Penyederhanaan dilakukan dengan merubah atau menghapus undang-undang asal dalam berbagai klaster untuk kemudian dirumuskan kembali dalam undang-undang. Dengan demikian, jelas bahwa harus ada undang-undang asal yang dirujuk. Berdasarkan naskah UU Cipta Kerja, ada sekitar 79 (tujuh puluh sembilan) undang-undang asal yang disederhanakan.<sup>128</sup>

Menariknya, dari sepuluh substansi klaster yang diatur dalam UU Cipta Kerja, ada satu klaster pengaturan yang diatur dalam Bab VIII UU Cipta Kerja yakni mengenai pengadaan tanah yang tidak memiliki undang-undang asal yang dirujuk untuk disederhanakan dalam arti dirubah atau bahkan dihapus. Dalam klaster tersebut, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan

---

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.*, hal. 75.

untuk Kepentingan Umum yang menjadi rujukan untuk “disederhanakan” dalam UU Cipta Kerja. Mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menjadi rujukan penyederhanaannya, tanpa merujuk UUPA, substansi pertanahan yang dirumuskan tersebut bukan merupakan penyederhanaan regulasi karena UUPA sebagai undang-undang asalnya tidak dirujuk untuk dirubah atau dihapus.<sup>129</sup>

Terkhusus mengenai pengaturan hak-hak atas tanah dengan konsep tata kelola pertanahan mengenai hak-hak atas tanah dapat ditemukan dalam,

1. Paragraf kedua di bagian keempat mulai dari Pasal 136-Pasal 142 UU Cipta Kerja yang mengatur mengenai Penguatan Hak Pengelolaan;
2. Paragraf ketiga UU Cipta Kerja mulai Pasal 143-Pasal 145 mengenai Hak atas Satuan Rumah Susun untuk Orang Asing; dan
3. Paragraf keempat, UU Cipta Kerja mengatur mengenai Pemberian Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah yang ada di Pasal 146-Pasal 147.

Selanjutnya, terkhusus mengenai ketentuan mengenai hak guna usaha (HGU) dalam UU Cipta Kerja, ditemukan suatu konsep pengaturan tata kelola pertanahan yang baru mengenai HGU dalam

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, disarikan oleh penulis, hal. 75-88.

UU Cipta Kerja, pemahaman untuk memahami konsep tata kelola tersebut di atas berdasarkan UU Cipta Kerja dapat dipahami sebagai berikut:

1. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 136, disebutkan suatu jenis hak atas tanah yang akan diperkuat berdasarkan UU Cipta Kerja, hak tersebut ialah hak pengelolaan. Hak pengelolaan didefinisikan dalam pasal ini sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.
2. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 1 Pasal 129 UU Cipta Kerja, bank tanah merupakan suatu badan khusus yang dihadirkan oleh UU Cipta Kerja untuk mengelola tanah. Selanjutnya berdasarkan pasal tersebut, bank tanah diberikan suatu hak yakni hak pengelolaan. Hak atas tanah di atas tanah pengelolaan yang dipegang oleh bank tanah, dapat diberikan dengan HGU, HGB dan hak pakai.
3. Berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 137, sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada: a) instansi pemerintah pusat; b) pemerintah daerah; c) badan bank tanah; d) badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah; e) badan hukum milik negara atau daerah; atau f) badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Kemudian hak pengelolaan yang telah dipegang

oleh subjek hukum tersebut di atas memberikan kepadanya kewenangan untuk:

- 1) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- 2) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
- 3) menentukan tarif dan menerima uang pemasukan dan ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Sebagai catatan, berdasarkan Pasal 138 UU Cipta Kerja, pihak ketiga yang ingin memanfaatkan tanah hak pengelolaan, pemanfaatan tersebut dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah.

4. Selanjutnya, berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 138 ayat (2), hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga, baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan dengan HGU, HGB dan/atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Terakhir, ketentuan lebih lanjut mengenai ketentuan-ketentuan tersebut di atas berdasarkan Pasal 142 UU Cipta Kerja, akan ditentukan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Dalam hal ini, peraturan pemerintah yang menjadi turunan ketentuan mengenai

HGU ialah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

## **1. Tinjauan Umum tentang Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021**

Pada tanggal 2 Februari tahun 2021, Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18 tahun 2021). Aturan tersebut merupakan peraturan lebih lanjut dari klaster pertanahan pada Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) yang bertujuan untuk melakukan simplifikasi regulasi dan perizinan demi mendorong iklim investasi.

Ada beberapa hal yang diatur dalam PP 18 Tahun 2021, salah satunya yaitu mengenai penguatan hak pengelolaan. Melalui hak pengelolaan, pemerintah dapat mengontrol dan mengendalikan fungsi pemanfaatan tanah sehingga dapat lebih mengedepankan prinsip kepentingan umum, ekonomi, pembangunan dan sosial. PP 18 tahun 2021 juga telah mendefinisikan tanah negara, tanah reklamasi serta tanah musnah sebagai bentuk kepastian hukum atas pengaturan mengenai tanah negara, tanah reklamasi maupun tanah musnah. Selain itu, PP ini juga mengganti beberapa PP dan

sejumlah pasal, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia dan 2 (dua) pasal di Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>130</sup>

Untuk diketahui, PP ini adalah ketentuan lebih lanjut dari pasal 136-142 tentang Penguatan Hak Pengelolaan, Pasal 143-145 tentang Satuan Rumah Susun, Pasal 146 tentang Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah serta Pasal 147 dan Pasal 175 tentang Penggunaan Dokumen Elektronik. Dalam PP 18 Tahun 2021 ini juga akan mengatur mengenai siklus jangka waktu bagi hak atas tanah (HAT). Satu siklus itu terdiri dari pemberian, perpanjangan dan pembaharuan hak. Kemudahan yang diberikan pemerintah yakni, pemerintah akan memberi perpanjangan HAT setelah tanahnya telah digunakan atau dimanfaatkan.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Suyus Windayana dalam Ardiansyah Fadli, *PP 18/2021 Perkuat Hak Pengelolaan Rumah Susun*, 2021, dalam <https://www.kompas.com/properti/read/2021/04/21/190000821/pp-18-2021-perkuat-hak-pengelolaan-rumah-susun?page=2>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2021 pukul 19:48 WITA.

<sup>131</sup> Suyus Windayana dalam Acil Akhiruddin, *PP Nomor 18 Tahun 2021 Atur Kepemilikan dan Kebermanfaatan Tanah*, 2021, dalam <https://kabarnotariat.id/2021/03/21/pp-nomor-18-tahun-2021-atur-kepemilikan-dan-kebermanfaatan-tanah/>, diakses pada tanggal 17 Oktober 2021 pukul 13:16 WITA.

## **2. Hak Guna Usaha Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021**

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP 18 Tahun 2021) dalam bagian pasal-pasal definitifnya, tidak memberikan pengertian baru mengenai HGU, yang dapat diartikan bahwa HGU yang ditentukan dalam PP ini adalah HGU yang telah diberi pengertian oleh UUPA sebagaimana yang penulis telah paparkan pada sub bab mengenai pengaturan HGU berdasarkan UUPA. Berdasarkan Pasal 19 PP 18 Tahun 2021, subjek hukum yang dapat diberikan HGU ialah:

- a. Warga Negara Indonesia; dan
- b. badan hukum yang didirikan menurut Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pemegang HGU yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 tersebut di atas, maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan HGU kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Kemudian, apabila dalam jangka waktu selama 1 (satu) tahun haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum.<sup>132</sup>

Berdasarkan Pasal 21 PP 18 Tahun 2021, tanah yang dapat diberikan dengan HGU ialah:

---

<sup>132</sup> Lihat Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

- a. Tanah Negara; dan
- b. Tanah Hak Pengelolaan.

Terkait dengan terjadinya HGU, PP 18 Tahun 2021 memberikan 2 (dua) rumusan agar dapat memperolehnya, yakni:<sup>133</sup>

- a. HGU di atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri.
- b. HGU di atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang hak pengelolaan.

Keputusan pemberian hak sebagaimana yang disebutkan di atas dapat diberikan secara elektronik, yang selanjutnya surat keputusan tersebut wajib didaftarkan pada kantor pertanahan. Kewajiban pendaftaran tersebut dikarenakan terjadinya HGU secara sah dapat terjadi apabila pemegang surat keputusan telah mendaftarkan HGU dan selanjutnya pemegang HGU diberikan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak.<sup>134</sup>

Tanah yang telah diberikan dengan HGU diberi jangka waktu pengelolaan dan pemanfaatannya 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 lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Setelah jangka waktu

---

<sup>133</sup> Lihat Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

<sup>134</sup> Lihat Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

pemberian, perpanjangan, dan pembaruan berakhir, maka tanah HGU kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah hak pengelolaan.<sup>135</sup>

Berdasarkan Pasal 25 PP 18 Tahun 2021, HGU di atas tanah negara dapat diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang hak, apabila masih memenuhi syarat sebagai berikut:

- 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.

Kemudian, untuk HGU di atas tanah hak pengelolaan dapat diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang HGU apabila memenuhi syarat sebagaimana yang telah disebutkan di atas serta telah mendapat persetujuan dari pemegang hak pengelolaan. Terkait dengan permohonan perpanjangan dan

---

<sup>135</sup> Lihat Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

pembaruan HGU oleh pemegang hak dapat diajukan dengan ketentuan sebagai berikut:<sup>136</sup>

- a. Permohonan perpanjangan HGU dapat diajukan setelah usia tanaman atau usaha lainnya efektif atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu HGU.
- b. Permohonan pembaruan HGU diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu HGU.
- c. Dalam hal HGU di atas tanah hak pengelolaan maka jangka waktu perpanjangan dan pembaruan hak dapat diberikan apabila tanahnya telah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.
- d. Perpanjangan atau pembaruan HGU wajib didaftarkan pada kantor pertanahan.

Berdasarkan Pasal 29 PP 18 Tahun 2021, pemegang HGU berhak untuk:

- 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 lainnya di atas tanah yang diberikan dengan HGU sepanjang untuk mendukung penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud

---

<sup>136</sup> Lihat Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.