

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki peran yang sangat penting sebagai salah satu sumber daya alam yang menjadi sumber kehidupan bagi seluruh makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, termasuk manusia. Keberadaan tanah memungkinkan manusia untuk hidup, bertumbuh, dan berkembang. Tanah mendukung berbagai aktivitas kehidupan manusia, mulai dari tempat tinggal, pertanian, hingga berbagai kebutuhan lainnya yang menopang kelangsungan hidup dan kesejahteraan individu serta masyarakat secara keseluruhan.¹

Seiring berjalannya waktu, ketersediaan tanah semakin terbatas akibat pertumbuhan jumlah penduduk yang terus meningkat secara signifikan. Para ahli telah mengemukakan berbagai definisi tentang tanah, termasuk Andi Hamzah yang memberikan pemahaman mengenai konsep tanah dengan tetap berpedoman pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (selanjutnya disingkat UUPA). Dalam Pasal 1 ayat (4) UUPA, disebutkan bahwa hanya permukaan bumi, yang diistilahkan sebagai tanah, dapat dikuasai oleh perseorangan. Oleh

¹ Sakarwi. 2014. *Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, Cet-1*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 1.

karena itu, tanah diartikan sebagai permukaan bumi yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang.²

Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang terletak paling atas dan memiliki sifat lepas serta memungkinkan berbagai kegiatan penanaman tumbuhan. Itulah sehingga dikenal istilah tanah garapan untuk bercocok tanam, tanah pekarangan untuk perumahan, serta tanah pertanian dan perkebunan untuk produksi pangan dan komoditas lainnya. Sebagai organisasi dengan kekuasaan tertinggi, negara memiliki hak untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak "menguasai" di sini berarti negara memiliki otoritas untuk mengatur pemanfaatan dan pengelolaan tanah demi kepentingan bersama, bukan untuk memilikinya secara langsung, sehingga setiap pemanfaatannya diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat luas.³

Dalam hal wewenang negara untuk mengatur segala sesuatu, termasuk penguasaan terhadap bumi, air, dan kekayaan alam lainnya, maka saat ini terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang persoalan pertanahan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

² Wicaksono, *et-al*, 2019, *Mendudukkan Kasultanan Dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik Atas Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Dalam Keistimewaan Yogyakarta*, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol: 8 No.3, Yogyakarta, hlm. 334.

³ Suhariningsih. 2009. *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta, hlm. 62.

(selanjutnya disebut UUPA) dan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.

Pasal 2 ayat (2) huruf (c) UUPA dinyatakan bahwa negara memiliki kewenangan untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang, serta tindakan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. "Bumi" yang dimaksud dalam peraturan ini mencakup lahan atau tanah, yang merupakan unsur vital bagi kehidupan manusia dan diatur oleh negara untuk memastikan penggunaannya sesuai dengan kepentingan umum. Tujuan utama diterbitkannya UUPA adalah menghapuskan dualisme hukum agraria yang kala itu berlaku di Indonesia, dengan memberikan dasar hukum yang terpadu bagi pengaturan tanah.⁴

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. Hak Guna Usaha (HGU) dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan dan beroperasi di Indonesia sesuai dengan ketentuan hukum nasional. Hak ini memungkinkan pemiliknya untuk memanfaatkan tanah negara secara produktif, namun apabila tanah

⁴ Adrian Sutedi. 2013, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1

yang dimaksud masih berstatus kawasan hutan, maka pemberian HGU hanya dapat dilakukan setelah tanah tersebut dialihkan dari status hutan. Selain memberikan akses pemanfaatan tanah, kepemilikan HGU juga memberikan perlindungan hukum kepada pemiliknya. Di sisi lain, penguasaan dan pemanfaatan tanah negara kerap memicu sengketa yang sering melibatkan masyarakat. Sebagai negara yang berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan kepada warga negara dalam hak kepemilikan, pemanfaatan, dan kenikmatan atas tanah sesuai aturan yang berlaku.⁵

Perubahan regulasi yang menjadi sebuah keniscayaan atas berubahnya tatanan struktur, termasuk regulasi yang berkaitan dengan Hak Guna Usaha (HGU) sebagai respons terhadap pemindahan ibu kota negara ke Ibu Kota Nusantara merupakan langkah strategis dalam percepatan pembangunan kawasan baru. Sebagai upaya pemerintah untuk menarik minat investor asing, maka dilakukan adalah dengan melaksanakan penawaran kepada pasar secara luas kepada calon investor mengenai proyek pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara. Langkah ini didukung oleh penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023, yang mengatur tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan

⁵ Iwan Permadi. 2012, *Kedudukan Badan Hukum Asing Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia*, WACANA: Jurnal Sosial dan Humaniora. Volume 15 Nomor 4. hlm.46.

Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi para pelaku usaha yang beroperasi di Ibu Kota Nusantara.

Dalam Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa Tanah yang dialokasikan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara kepada Pelaku Usaha dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa: Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan atau Hak Pakai. Kemudian jangka waktu konsesi atau pemberian hak guna usaha diatur dalam Pasal 18 yaitu:

- (1) Jangka waktu HGU di atas HPL Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun melalui 1 (satu) siklus pertama dengan tahapan-tahapan:
 - a) Pemberian hak, paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun;
 - b) Perpanjangan hak, paling lama 25 (dua puluh lima) tahun; dan
 - c) Pembaruan hak, paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.
- (2) HGU yang diberikan untuk 1 (satu) siklus pertama dengan jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam keputusan pemberian hak dan dicatat dalam sertifikat HGU.
- (3) Perpanjangan dan pembaruan HGU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan c diberikan sekaligus setelah 5 (lima) tahun HGU digunakan dan/atau dimanfaatkan secara efektif sesuai dengan tujuan pemberian haknya.
- (4) Dalam tenggang waktu 10 (sepuluh) tahun sebelum HGU siklus pertama berakhir, Pelaku Usaha dapat mengajukan permohonan pemberian Kembali HGU untuk 1 (satu) siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun sesuai dengan perjanjian pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2).

Dalam konteks Pasal 18 Peraturan Pemerintah diatas, tidak terdapat penjelasan yang menyertainya. Hal ini menciptakan ketidakjelasan yang signifikan mengenai penerapan aturan tersebut.

Jika kita mencermati lebih jauh, terdapat ketidaksesuaian antara masa konsesi atau pemberian hak atas hak guna usaha di Ibu Kota Nusantara (IKN) dengan ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), khususnya pada Pasal 29 yang mengatur bahwa hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu maksimum 25 tahun. UUPA juga mengizinkan perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama untuk memperoleh hak guna usaha selama 35 tahun, serta memberikan opsi perpanjangan hingga 25 tahun atas permintaan pemegang hak, dengan mempertimbangkan kondisi perusahaan tersebut. Oleh karena itu, terdapat ketidaksesuaian antara ketentuan dalam Peraturan Pemerintah dan UUPA yang seharusnya menjadi pedoman dalam pengaturan hak guna usaha di IKN Nusantara.

Sebelum adanya Peraturan Pemerintah *a quo*, UUPA memiliki aturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebagaimana telah diubah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah yang secara substansi tidak jauh berbeda dengan apa yang telah diamanatkan dalam UUPA.

Masa konsesi hak guna usaha yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku

Usaha di Ibu Kota Nusantara tidak sesuai dengan fungsi pembentukan aturan peraturan perundang-undangan yang menurut Robert Baldwin dan Martin Cave diantaranya mencegah ketimpangan pemilikan sumber daya dan monopoli bebas, mencegah terjadinya kelangkaan sumber daya publik karena terjadinya eksploitasi dalam jangka pendek, menjamin adanya pemerataan dan kesempatan luas untuk menggunakan sumber daya berdasarkan keadilan sosial, redistribusi sumber daya, dan perluasan akses.⁶

Penguasaan hak atas tanah yang berlangsung dalam jangka waktu yang lama dapat memberikan kepastian bagi investor dari satu sisi, namun di sisi lain kebijakan ini berpotensi menyebabkan negara kehilangan kedaulatan dalam pengaturan hak atas tanah. Dalam konteks prinsip hak menguasai negara, pemerintah tidak hanya memiliki kewenangan untuk mengatur hak-hak atas tanah, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap pemanfaatannya. Jika pemberian hak atas tanah tersebut terbukti bertentangan dengan fungsi peruntukan yang telah ditetapkan, pemerintah berhak untuk mencabut hak tersebut serta tidak memberikan perpanjangan untuk jangka waktu berikutnya. Selain itu, kebijakan ini juga bertentangan dengan tujuan reforma agraria yang bertujuan untuk memastikan penguasaan dan perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat, sekaligus mengatasi ketimpangan dalam

⁶ Roy Marthen Moonti, 2017, *Ilmu Perundang-Undangan*, Keretakupa, Makassar, hlm.24.

penguasaan sumber agraria dengan cara menjamin akses yang adil terhadap sumber agraria tersebut untuk seluruh rakyat.⁷

Memberikan insentif dan kemudahan bagi investor tidak berarti negara lepas tangan dalam pengawasan penggunaan tanah. Pengaturan batas waktu hak guna usaha dalam UUPA adalah langkah negara untuk mencegah penyimpangan penggunaan hak atas tanah. Jika hak guna usaha diberikan dalam jangka panjang, negara kehilangan fleksibilitas untuk menghentikan atau tidak memperpanjang hak tersebut. Dalam hal ini, investor dapat menggugat keputusan negara, yang menempatkan negara dalam posisi lemah. Selain itu, distribusi lahan untuk proyek strategis nasional seringkali hanya menguntungkan segelintir orang, sementara masyarakat luas semakin menderita. Saat ini, pola pembangunan yang bergantung pada modal asing dan kebijakan diskriminatif mirip dengan yang diterapkan di masa lalu, menguntungkan pemilik modal dan merugikan masyarakat.⁸

Perjanjian sewa tanah sebagai dasar pemberian Hak Guna Usaha (HGU) juga mengakomodasi kepentingan negara dalam menjaga kedaulatan atas tanah, sekaligus memberikan kepastian hukum bagi investor. Perjanjian yang dibuat harus dirancang sedemikian rupa sehingga adil bagi semua pihak yang terlibat,

⁷ Moh Shihibuddin, 2022, *Perspektif Agraria Kritis Teori, Kebijakan*, Kajian Empiris, Edisi Revisi, Sleman: STPN Press. hlm.56.

⁸ Muhammad Nur Ramadhan dan Jimmly Daniel Berlianto Oley, 2019, *Klientelisme Sebagai perilaku Koruptif dan Demokrasi Banal*, *Jurnal Anti Korupsi Integritas*, Volume 5, Nomor 1, hlm.170.

termasuk masyarakat lokal yang terdampak oleh pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN).

Perjanjian sewa tanah negara juga harus mempertimbangkan prinsip keseimbangan, transparansi dan akuntabilitas antara kepentingan pemerintah (sebagai perwakilan kepentingan publik) dan kepentingan investor swasta. Dalam proses penyewaan, baik pemerintah maupun pihak penyewa harus terlibat dalam mekanisme yang memungkinkan pengawasan dan evaluasi. Keterbatasan lahan dan keragaman ekosistem di Kalimantan Timur memerlukan pendekatan yang cermat dalam penggunaan tanah.

Merujuk pada pemaparan persoalan mengenai HGU tersebut di atas, sehubungan dengan pemberian masa konsesi dalam rangka percepatan pembangun IKN, penulis berpendapat bahwa perlu adanya penelitian hukum yang lebih mendalam. Berdasarkan pemaparan latar belakang tersebut di atas, penulis akan melakukan penelitian terkait dengan isu hukum seputar pemberian HGU selama 190 tahun di IKN. Penelitian ini di kemudian diberi judul “ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM DAN IMPLIKASI PEMBERIAN HAK GUNA USAHA 190 TAHUN DI IBU KOTA NUSANTARA”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, adapun rumusan permasalahan yakni, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan hukum pemberian hak guna usaha 190 tahun di Ibu Kota Nusantara?
2. Bagaimanakah akibat hukum terhadap pemberian hak guna usaha 190 tahun di Ibu Kota Nusantara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kedudukan hukum perjanjian sewa tanah negara terhadap pemberian hak guna usaha 190 tahun di Ibu Kota Nusantara.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis pemberian hak guna usaha 190 tahun atas tanah bagi investor di Ibu Kota Nusantara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara teoritis
 - a) Diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam pengembangan ilmu pengetahuan mengenai kedudukan dan akibat hukum dari pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara.
 - b) Diharapkan dapat memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Agraria mengenai pemberian hak guna

usaha, sebagai bahan kajian serta pertimbangan dalam menerapkan ilmu hukum pada penyelesaian masalah berkaitan dengan konflik hukum yang timbul dari masa konsesi hak guna usaha.

2. Manfaat secara praktis

- a) Bagi Masyarakat yakni memberi manfaat tentang pengetahuan dan pemahaman kedudukan hukum sewa tanah negara dalam pemberian HGU yang masa konsesinya 190 tahun dalam percepatan Pembangunan IKN
- b) Bagi mahasiswa, selain untuk memenuhi syarat menyelesaikan Pendidikan Strata-2 di Magister Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin penelitian ini juga dapat menjadi referensi atau literatur bagi para mahasiswa yang juga akan membahas terkait topik yang serupa.

E. Orisinalitas Penelitian

Dalam penulisan tesis ini dibuat dengan tanpa adanya peniruan atau plagiasi dari hasil penelitian terdahulu. Adapun pembeda dalam penulisan penulis dan hasil penelitian terdahulu, sebagai berikut:

1. Andi Surya Nusantara Djabba, 2022, Aspek Hukum Pengaturan Mengenai Hak Guna Usaha Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, Universitas Hasanuddin. Dalam penulisan tesis Andi Surya Nusantara Djabba, yang menjadi tujuan penelitiannya adalah

menganalisis dan mengevaluasi konsistensi pengaturan mengenai HGU dalam dinamikanya pada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan dan menganalisis keharmonisan pengaturan terkait HGU pasca berlakunya Undang-undang nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Adapun persamaan penelitian tersebut dan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama merupakan penelitian hukum yang mengkaji mengenai permasalahan seputar pengaturan HGU. Sedangkan perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Andi Surya Nusantara Djabba menitikberatkan pada sejauh mana perubahan yang diatur dalam UU Cipta Kerja memberikan konsistensi dalam regulasi terkait HGU, khususnya terkait prosedur pemberian, perpanjangan, serta hak dan kewajiban pemegang HGU, sedangkan dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian hukum yang menitikberatkan pada kedudukan hukum perjanjian sewa tanah negara terhadap pemberian hak guna usaha 190 tahun di Ibu Kota Nusantara.

2. Rikardo Simarmata, 2023, Tumpang Tindih Penguasaan Tanah Di Wilayah Ibu Kota Negara “Nusantara”, Universitas Gajah Mada. Dalam tujuan penulisan ini, titik fokusnya membahas terkait bentuk tumpang tindih kebijakan penguasaan tanah di wilayah Ibu Kota Negara. penelitian tersebut dan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama berfokus tentang kebijakan tanah

apa saja di wilayah IKN yang tumpang tindih antara satu. Sedangkan perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Rikardo Simarmata menitikberatkan pada kajian seluruh kebijakan tanah yang ada di Ibu Kota Negara dengan menafsirkan frasa Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, sedangkan dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian hukum yang menitikberatkan pada kedudukan hukum perjanjian sewa tanah negara terhadap pemberian hak guna usaha 190 tahun di Ibu Kota Nusantara.

3. Fatimah, 2024, Konflik Norma Masa Konsesi Hak Guna Usaha Di Ibu Kota Nusantara Ditinjau Berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Universitas Muhammadiyah Malang. Dalam tujuan penulisan ini, titik fokusnya membahas terkait bentuk konflik norma peraturan perundang-undangan terhadap masa konsesi hak guna usaha dalam ibu kota Nusantara dan implikasi hukum pemberian hak guna usaha dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara. Adapun persamaan penelitian tersebut dan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama merupakan penelitian hukum yang mengkaji mengenai permasalahan seputar pengaturan HGU di ibu kota Nusantara.

Sedangkan perbedaannya adalah penelitian yang dilakukan oleh Fatimah menitikberatkan pada konflik norma peraturan perundang-undangan terhadap masa konsesi hak guna usaha dalam ibu kota Nusantara, sedangkan dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti merupakan penelitian hukum yang menitikberatkan pada kedudukan hukum perjanjian sewa tanah negara terhadap pemberian hak guna usaha 190 tahun di Ibu Kota Nusantara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah Negara dan Hak Atas Tanah

1. Tanah Negara

Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada pihak lain di atas tanah itu, tanah itu disebut juga tanah negara bebas. Landasan dasar bagi pemerintah dan rakyat Indonesia untuk Menyusun politik hukum serta kebijaksanaan dibidang pertanahan telah tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁹

Istilah dan pengertian tanah negara ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah negara. Pasal 1 huruf a disebutkan bahwa tanah negara ialah tanah yang dikuasai penuh oleh negara. Tanah Negara menunjukan suatu status hubungan hukum kepemilikan atau kepunyaan antara subyek dan obyek yang bersangkutan.¹⁰

Didalam konsep hukum sebutan menguasai atau dikuasai dengan dimiliki ataupun kepunyaan dalam konteks yuridis

⁹ Dayat Limbong, 2017, Tanah Negara, *Tanah Terlantar Dan Penertibannya*, Jurnal Mercatoria, Vol 10 No 1, Universitas Medan Area, hlm. 2.

¹⁰ *Ibid*

mempunyai arti/makna berbeda dan menimbulkan akibat hukum yang berbeda pula. Arti dikuasai tidak sama dengan pengertian dimiliki. Jika kita menyebutkan tanah tersebut dikuasai atau menguasai dalam arti "*possession*" makna yuridisnya adalah tanah tersebut dikuasai seseorang secara fisik dalam arti faktual digarap, dihuni, namun belum tentu bahwa secara yuridis dia adalah pemilik atau yang punya tanah tersebut. Demikian juga bila menyebutkan bahwa tanah tersebut di miliki atau kepunyaan dalam arti "*Ownership*" dalam pengertian yuridis maka dapat diartikan bahwa tanah tersebut secara yuridis merupakan tanah milik atau kepunyaan, namun bukan berarti juga dia secara fisik menguasai tanah tersebut, karena mungkin adanya hubungan kerjasama atau kontraktual tertentu.¹¹

Dengan terbitnya UUPA tahun 1960, pengertian tanah Negara ditegaskan bukan dikuasai penuh akan tetapi merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, artinya negara di kontruksikan bukan pemilik tanah, Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang bertindak selaku badan penguasa, yang diberikan wewenang oleh rakyat mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu, serta menentukan

¹¹ *Ibid*

dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹²

Pengertian terkait dengan tanah negara selanjutnya terdapat dalam Pasal 1 Angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.¹³ Pengertian tanah negara tersebut adalah pengejawantahan dari hak menguasai dari negara. UUPA menganut konsep negara menguasai dan bukan memiliki dalam hubungan antara negara dan tanah. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat Indonesia pada tingkat tertinggi bertugas mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penyediaan, penggunaan dan pemeliharaan serta mengatur dan menentukan hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air serta ruang angkasa.¹⁴

Pengertian tanah negara juga terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Pasal 1 Angka 2 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, tanah negara atau tanah yang dikuasi

¹² *Penjelasan Umum II UUPA*

¹³ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹⁴ Bayu Wahyudi, 2005, *Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Terhadap Tanah-Tanah Bekas Swapraja Di Kota Surakarta*, Thesis Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, hlm 176.

langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.¹⁵

Tanah yang termasuk dalam kualifikasi tanah negara adalah tanah yang ditetapkan oleh undang-undang atau penetapan pemerintah, tanah reklamasi, tanah timbul, tanah yang berasal dari pelepasan/penyerahan hak, tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan, tanah terlantar, tanah yang berakhir jangka waktunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau pembaruan, tanah hak yang jangka waktunya berakhir karena kebijakan pemerintah pusat tidak dapat diperpanjang dan tanah yang semula bersatuas sebagai tanah negara.¹⁶

Pemberian hak atas tanah adalah pemberian hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang ataupun beberapa orang bersama-sama atau suatu badan hukum.¹⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara, pemberian hak atas

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹⁶ Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

¹⁷ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 27.

tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak. Tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku ¹⁸

Secara khusus, untuk pemberian hak milik atas tanah untuk rumah tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah prosedur atau tata cara pemberian sesuai dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah. Kewenangan pemberian hak atas tanah dilaksanakan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 bahwa Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, maka prosedur yang harus dilalui untuk memperoleh Hak Milik secara umum diatur dalam ketentuan

¹⁸ Ali Achmad Chomzah, 2002, Hukum Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm. 5.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang menyatakan bahwa hak milik dapat diberikan kepada warga negara Indonesia dan Badan-badan Hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Bank Pemerintah dan Badan Keagamaan dan Badan Sosial yang ditunjuk oleh Pemerintah.¹⁹

2. Hak Atas Tanah

Hubungan antara manusia dengan tanah sangat erat, yaitu tanah sebagai tempat manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Tanah telah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa, serta pendukung suatu Negara, lebih-lebih yang corak agrarisnya berdominasi. Di Negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah yang sebesar-besarnya bertujuan untuk kemakmuran rakyat.²⁰

Konsepsi tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pasal 4 adalah permukaan bumi yang kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada diatasnya. Dalam pengertian ini tanah meliputi tanah yang sudah

¹⁹ Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

²⁰ Adrian Sutedi, 2018, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31.

ada sesuatu hak yang ada diatasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.²¹

Sedangkan menurut Budi Harsono memberi batasan tentang pengertian tanah berdasarkan apa yang dimaksud dalam pasal 4 UUPA, bahwa dalam hukum tanah, kata tanah dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA sebagaimana dalam pasal 4 bahwa hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah.²²

Jikapun seseorang memiliki hak atas tanah yang merupakan hak milik, hak atas tanah tersebut merupakan hak yang paling sempurna dan terpenuh sifat dan kewenangannya di banding dengan hak-hak lain yang ada dan berlaku sesuai dengan ketentuan Perundangan Agraria di Indonesia, tetap saja apabila ditemukan benda peninggalan bersejarah ataupun barang-barang tambah, dan benda-benda berharga lainnya walaupun itu di dalam tubuh bumi berada tepat di bawah hak.

Hak atas tanah adalah hak yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum yang meliputi atas permukaan bumi saja. Sedangkan hak mempergunakannya tanah adalah

²¹ Anonim, 2007, *Petunjuk teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah*, Deputi Survey, Pengukuran dan Pemetaan BPN RI, Jakarta, hlm. 6.

²² Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria*, Djambatan Boedi, Jakarta, hlm.18.

hak yang diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia, dan Eksploitasi serta penelitian, untuk mengambil manfaat ekonomi dan manfaat-manfaat lainnya dari alam Indonesia, yang bertujuan untuk kepentingan ekonomi yang pada akhirnya baik langsung ataupun tidak langsung akan mensejahterakan rakyat dan demi terwujudnya kemakmuran secara nasional, yang mewilayahi haknya meliputi tanah, tubuh bumi, dan ruang angkasa.²³

3. Macam-macam Hak Atas Tanah

a) Hak Atas Tanah Bersifat Tetap

1) Hak Milik

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Berdasarkan Pasal 20 UUPA disebutkan bahwa sifat-sifat Hak Milik yang membedakan dan hak-hak lainnya.

Hak Milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPerdota. Sifat demikian bertentangan dengan sifat

²³ Dyara Radhite Oryza Fea, 2018, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, Legality, Yogyakarta, hlm. 84.

hukum adat dan fungsi sosial dan tiap-tiap hak. Kata-kata “terkuat dan terpenuh” mempunyai maksud untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki, hak miliklah yang terkuat dan terpenuh.

Dengan demikian maka pengertian terkuat seperti yang dirumuskan dalam Pasal 571 KUHPdata berlainan dengan yang dirumuskan dalam Pasal 20 UUPA. Hak milik berdasarkan Pasal 20 ayat (1) adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 ayat (2) menyatakan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hal ini sejalan dengan definisi yang diberikan Boedi Harsono yang mendefinisikan hak milik adalah hak turun dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu.²⁴

Turun-temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut berdasarkan derajatnya atau hak itu menjadi tiada atau memohon kembali ketika terjadi perpindahan tangan.²⁵ Sedangkan terkuat artinya:²⁶

²⁴ Boedi Harsono, *Op, Cit*, hlm. 292.

²⁵ AP. Parlindungan, 1986, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, hlm. 65

- Jangka waktu memiliki hak tidak terbatas.
- Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti hak

Sedangkan terpenuh artinya:

- Hak Milik memberi wewenang kepada yang mempunyai paling luas dibandingkan dengan hak yang lain.
- Hak Milik merupakan induk dari hak-hak lain.
- Hak Milik tidak berinduk pada hak-hak yang lain.
- Dilihat dari peruntukannya Hak Milik tidak terbatas.

Tentang sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak lain nya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 UUPA diatas. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sifat demikian sangat bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari setiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi hanyalah dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantar hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hak milik lah yang paling kuat dan terpenuhi.²⁷

²⁶ Effendy Perangin, 2005, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 237.

²⁷ G.Kartasapoetra, dkk, 1991, *Hukum Tanah, Jaminan bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 7.

2) Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha atau HGU diatur dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA yang berbunyi: Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagai mana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Berbeda dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang dimiliki dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha ini hanya dapat diberikan oleh Negara.²⁸

3) Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan apabila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun.

Pasal 37 UUPA menjelaskan tentang terjadinya hak guna bangunan, yang disebabkan oleh mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara yaitu karena penetapan Pemerintah dan mengenai tanah Milik yaitu, karena

²⁸ Effendy Perangin, *op. cit*, hlm. 258.

perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh.

Berbeda dengan hak guna usaha, dalam hak guna bangunan penggunaan tanah bukan untuk pertanian, perikanan, atau peternakan melainkan untuk bangunan, oleh karena itu baik tanah negara atau tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan dengan hak guna bangunan.²⁹

4) Hak Pakai

Dalam pasal 41 ayat 1 UUPA, hak pakai merupakan hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam Keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang.

Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, dengan cuma-cuma, dengan

²⁹ *Ibid*, hlm. 275.

pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Sementara itu dalam Pasal 42 UUPA dijelaskan bahwa hak pakai dapat diberikan kepada warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.

5) Hak Sewa

Pengertian hak sewa atas tanah adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik pihak lain dengan kewajiban membayar uang sewa pada tiap-tiap waktu tertentu. Peraturan dasar Hak sewa diatur dalam pasal 44 dan 45 UUPA No. 5 Tahun 1960. Dalam hukum adat hak sewa sering disebut dengan “jual tahunan”.

Jangka waktu hak sewa atas tanah tergantung perjanjian, dengan memperhatikan pasal 26 ayat 2 UUPA yaitu Setiap jual- beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat 2, adalah batal karena hukum dan tanahnya

jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

6) Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Dalam pasal 46 ayat (1) dan (2) UUPA menyatakan bahwa Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia dan diatur dengan peraturan pemerintah. Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Lebih lanjut hak membuka tanah dan memungut hasil hutan di atur dalam Lampiran Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976, tanggal 13 Januari 1976 Tentang Pedoman Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan, Dengan Bidang Tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi Dan Pekerjaan Umum, mengenai pelaksanaan pemberian hak pengusaha hutan dan hak pemungutan hasil hutan.³⁰

b) Hak Atas Tanah Bersifat Sementara

1) Hak Gadai Tanah / Jual Gadai

Hak gadai adalah menyerahkan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan tanah mempunyai hak untuk meminta

³⁰ Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 19.

kembali tanahnya tersebut dengan uang yang besarnya sama.

2) Hak Usaha Bagi Hasil

Hak usaha bagi hasil merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap diatas tanah pertanian orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut perjanjian yang telah disetujui sebelumnya.

3) Hak Menumpang

Hak menumpang adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah diatas pekarangan orang lain. Pemegang hak menumpang tidak wajib membayar sesuatu kepada pemilik tanah, hubungan hukum dengan tanah tersebut bersifat sangat lemah, artinya sewaktu-waktu dapat diputuskan oleh yang mempunyai tanah jika yang bersangkutan memerlukan sendiri tanah tersebut. Hak menumpang dilakukan jika hanya terdapat tanah pekarangan dan tidak terhadap tanah pertanian.

4) Hak Sewa Tanah Pertanian

Hak sewa tanah pertanian adalah menyerahkan tanah pertanian kepada pemilik tanah dengan perjanjian bahwa setelah pihak yang memberi uang menguasai tanah selama

waktu tertentu, tanahnya akan dikembalikan kepada pemiliknya.

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Guna Usaha

1. Pengertian dan Pengaturan Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha 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*.³¹ HGU tidak pula dikenal dalam hukum adat. Terjadinya HGU dikarenakan 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

³¹ Iman Soetikno, 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 73.

bangunan-bangunan di atas tanah tersebut selama berkaitan langsung dengan perusahaan 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 modern dan hanya diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.³²

Adapun sifat dan ciri dari HGU sebagaimana disebutkan berdasarkan pasal-pasal di dalam UUPA, antara lain ialah sebagai berikut:³³

- a) HGU tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan

³² Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 110.

³³ Efendi Perangin, 1991, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 259.

dari pihak lain. Hal ini karena HGU merupakan hak yang didaftarkan.

- b) HGU dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang hak kepada pihak lain.
- c) HGU jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti akan berakhir.
- d) HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
- e) HGU dapat dilepas oleh pemegang HGU, sehingga tanah HGU tersebut menjadi tanah negara.
- f) HGU hanya dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, perikanan dan peternakan

2. Subjek dan Objek Hukum HGU

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.³⁴

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 keperdataannya tidak dapat 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 Telah dewasa (jika telah mencapai usia 21 tahun ke atas) dan Tidak berada di bawah pengampuan (*curatele*), dalam hal ini seseorang yang dalam keadaan gila, mabuk, mempunyai sifat boros, dan mereka yang belum dewasa.³⁵

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.³⁶

Perbedaannya dengan subjek hukum orang-perorangan

³⁴ H. Muchsin, 2005, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, hlm. 24.

³⁵ C. S. T. Kansil, 2002, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 118.

³⁶ Salim H. S., 2008, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 26.

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).³⁷ Syarat-syarat badan hukum agar dapat menjadi subjek HGU, yaitu Didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia dan 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 mengingat kepentingan rakyat. Bagi badan hukum asing, HGU hanya diberikan jika memang hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.³⁸

³⁷ *Ibid*, hlm. 118.

³⁸ Lihat Pasal 55 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

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.³⁹ Jika seseorang ingin memiliki HGU 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

³⁹ Efendi Perangin, 1991, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta hlm. 3.

asasnya 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.⁴⁰

Adapun tanah-tanah yang dikecualikan sebagai objek HGU antara lain sebagai berikut:⁴¹

- a) Tanah yang sudah merupakan perkampungan rakyat
- b) Tanah yang sudah diusahakan oleh rakyat secara menetap
- c) Tanah yang diperlukan oleh pemerintah.

3. Jangka Waktu dan Hapusnya HGU

HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, hal ini disebabkan karena pada lazimnya hak ini

⁴⁰ Pasal 28 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

⁴¹ Sudharyo Soimin, 2001, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 24.

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 puluh lima) tahun dan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaanya, 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.

Namun terdapat perbedaan antara ketentuan yang diatur dalam UUPA dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah terkait jangka waktu HGU. Dalam pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah diatur bahwa Hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, yang berarti total waktu HGU tersebut adalah maksimal 95 (sembilan puluh lima) tahun. Setelah masa tersebut berakhir, maka tanah hak guna usaha tersebut kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

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) Janga 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.⁴² 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

⁴² A. P. Parlindungan, 1990, *Berakhirnya Hak-hak atas Tanah: Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 11.

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) Ditelantarkan

Tanah atas HGU yang ditelantarkan memiliki kriteria sebagai berikut:⁴³

- 1) Tanah tersebut tidak dimanfaatkan dan atau dipelihara dengan baik; dan
- 2) 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.

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

⁴³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2007, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 182.

hapuslah HGU tersebut. Maka dengan demikian tanah itu tidak dapat lagi dipergunakan.

g) Berdasarkan 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.

C. Tinjauan Umum Hak Guna Usaha di Ibu Kota Nusantara

Ibu kota, menurut definisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), merujuk pada kota yang menjadi pusat pemerintahan suatu negara, tempat di mana unsur administratif seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif berkumpul. Asal-usul kata "ibu kota" (*a capital; capital city; political capital*) berasal dari bahasa Yunani, yakni *caput* yang berarti kepala (*head*), yang kemudian

dihubungkan dengan kata capitol yang mengacu pada lokasi di mana bangunan pusat pemerintahan utama beroperasi. Menurut *Black's Law Dictionary*, *Capital* diartikan sebagai *Political and Governmental Metropolis*. Selain itu, *Capital* juga dapat diartikan sebagai *Seat of Government*. Pengertian ibu kota berfokus pada lokasi fisik dan bangunan yang berfungsi sebagai pusat administrasi pemerintahan dan tempat pertemuan para pejabat pemerintahan. Selain sebagai pusat pemerintahan, ibu kota juga menjadi pusat kegiatan ekonomi, intelektual, dan budaya.⁴⁴

Berkaitan dengan dengan ibu kota Nusantara, upaya pemerintah dalam menarik investor asing salah satunya dengan melakukan penawaran kepada pasar atau market sounding secara luas kepada calon investor mengenai proyek Pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, Dan Fasilitas Penanaman Modal Bagi Pelaku Usaha Di Ibu Kota Nusantara.

Dalam Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa Tanah yang dialokasikan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara kepada Pelaku Usaha dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa: Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan atau Hak Pakai”.

⁴⁴ Abdul Manan, 2016, *Perbandingan Politik Hukum Islam dan Barat*, Kencana, Jakarta, hlm. 10.

Kemudian jangka waktu konsesi atau pemberian hak guna usaha diatur dalam Pasal 18 yaitu:

1. Jangka waktu HGU di atas HPL Otorita Ibu Kota Nusantara diberikan paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun melalui 1 (satu) siklus pertama dengan tahapan-tahapan:
 - a) Pemberian hak, paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun;
 - b) Perpanjangan hak, paling lama 25 (dua puluh lima) tahun; dan
 - c) Pembaruan hak, paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.
2. HGU yang diberikan untuk 1 (satu) siklus pertama dengan jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam keputusan pemberian hak dan dicatat dalam sertifikat HGU.
3. Perpanjangan dan pembaruan HGU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan c diberikan sekaligus setelah 5 (lima) tahun HGU digunakan dan/atau dimanfaatkan secara efektif sesuai dengan tujuan pemberian haknya.
4. Dalam tenggang waktu 10 (sepuluh) tahun sebelum HGU siklus pertama berakhir, Pelaku Usaha dapat mengajukan permohonan pemberian kembali HGU untuk 1 (satu) siklus kedua dengan jangka waktu paling lama 95 (sembilan puluh lima) tahun sesuai dengan perjanjian pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2)

D. Landasan Teori

1. Teori Penguasaan Tanah Oleh Negara

Hak penguasaan atas tanah merupakan serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan yang harus diikuti oleh pemegang hak, memungkinkannya untuk melakukan tindakan terkait tanah yang dimilikinya. Pemahaman tentang "penguasaan" dan "menguasai" dapat diterapkan baik dalam konteks fisik maupun yuridis. Penguasaan yuridis ditegakkan melalui hak yang diakui oleh hukum, memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk mengendalikan fisik tanah yang dimilikinya.⁴⁵

Tujuan dari penguasaan tanah oleh Negara tidak secara eksplisit ditujukan untuk keuntungan kolonialisme Belanda. Klaim atas tanah yang tidak memiliki pemilik, seperti tanah tak bertuan atau yang tidak dapat dibuktikan sebagai hak kepemilikan oleh masyarakat, oleh pemerintahan kolonial sebenarnya hanya untuk memberikan keuntungan bagi kolonialisme Belanda. Meskipun demikian, dalam prinsip penguasaan tanah oleh Negara, tujuannya jelas adalah untuk mencapai kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.⁴⁶

Dalam konteks wewenang Hak Menguasai oleh Negara, Boedi Harsono memberikan tanggapan, bahwa dengan spesifikasi

⁴⁵ Suhariningsih, 2009, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hlm. 66.

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustakan LP3ES, Jakarta, hlm. 184.

kewenangan untuk mengatur, melaksanakan, dan menetapkan berbagai kegiatan yang dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA, diberikan suatu penafsiran yang otentik terkait dengan Hak Menguasai oleh Negara sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, yang bersifat semata-mata sebagai hubungan hukum yang bersifat publik. Dengan demikian, tidak akan ada lagi interpretasi lain mengenai makna 'dikuasai' dalam Pasal UUD tersebut".⁴⁷

Dalam lingkup agraria, tanah dianggap sebagai bagian integral dari bumi atau permukaan bumi. Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa hak atas tanah diberikan dan dimiliki oleh individu, baik secara individu maupun secara bersama-sama dengan pihak lain, atau oleh badan hukum, dengan dasar hak menguasai dari negara. Hak atas tanah memberikan kekuasaan kepada pemegang hak untuk memanfaatkan atau mendapatkan manfaat dari tanah tersebut, seperti untuk keperluan pertanian, perkebunan, perikanan, dan lain sebagainya.

Pasal 4 Ayat 1 UUPA mengatur bahwa hak untuk menguasai tanah dari Negara, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2, melibatkan berbagai jenis hak atas permukaan bumi yang disebut sebagai tanah. Hak ini dapat diberikan dan dimiliki oleh individu, baik secara individu maupun secara bersama-sama dengan orang lain, dan oleh badan hukum. Oleh karena itu, Negara memiliki

⁴⁷ Boedi Harsono, 2003, *Menuju Kesempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 3.

kewenangan untuk menentukan jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.⁴⁸ Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), peraturan mengenai hak penguasaan atas tanah dalam konteks hukum tanah nasional dikelompokkan berdasarkan hierarki sebagai berikut:

a) Hak Bangsa Indonesia

Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 menegaskan bahwa negara memiliki kendali atas Bumi, Air, dan kekayaan Alam di dalamnya, dengan penggunaannya yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini adalah bentuk penguasaan tertinggi yang mencakup seluruh tanah di wilayah negara, bersifat abadi, dan menjadi dasar bagi hak-hak penguasaan lainnya atas tanah. Rincian mengenai hak penguasaan tanah ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (1) hingga ayat (3) UUPA.

Dasar hukum tanah Indonesia berkaitan dengan Hukum Adat, sehingga UUPA mengadopsi konsep Hukum Adat yang bersifat komunalistik-religius. Konsep ini memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak pribadi, sambil tetap mempertahankan unsur kebersamaan.⁴⁹

⁴⁸ Ali Ahmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan 1*, Prestsi Pustaka, Jakarta, hlm. 2.

⁴⁹ Djoni Sumaedi Gozali, 2018, *Hukum Pengadaan Tanah*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 49.

Hak bangsa Indonesia memiliki dua elemen, yakni unsur kepunyaan bersama yang bersifat perdata, namun bukan berarti hak kepemilikan secara yuridis; ini mencakup tanah bersama yang dimiliki oleh seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa. Selain itu, terdapat unsur tugas kewenangan yang bersifat publik untuk mengatur dan memimpin penguasaan serta penggunaan tanah bersama tersebut.

b) Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah

Pasal 2 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa negara berfungsi sebagai organisasi kekuasaan yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Dalam konteks ini, negara hadir sebagai bentuk kekuatan yang bertujuan melindungi seluruh tanah air Indonesia dan mewujudkan aspirasi bangsa Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dengan demikian, Negara Republik Indonesia memiliki keterkaitan hukum dengan tanah di seluruh wilayahnya, yang diperlukan untuk mengelola dan mengatur tanah-tanah tersebut atas nama Bangsa Indonesia, melalui landasan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan hak menguasai tanah oleh Negara berasal dari Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang pada dasarnya merupakan pelimpahan tugas pelaksanaan kewenangan bangsa dengan unsur publik. Mengingat tugas pengelolaan tanah secara kolektif tidak

mungkin dilakukan oleh seluruh Bangsa Indonesia secara langsung, pemenuhan tugas dan tanggung jawab tersebut, pada tingkatan paling tinggi, dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia sebagai representasi kekuasaan seluruh rakyat.⁵⁰

Kewenangan hak menguasai tanah oleh Negara, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, meliputi:

- 1) mengatur dan melaksanakan ketentuan terkait peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah
- 2) Mengatur hubungan hukum antara individu atau badan hukum dengan tanah
- 3) Mengatur hubungan hukum antara individu dan tindakan hukum yang terkait dengan tanah

Kewenangan Negara di bidang pertanahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, adalah hasil dari pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur dan memimpin penggunaan tanah bersama, yang merupakan kekayaan nasional. Pada dasarnya, hak menguasai dari negara ini adalah bentuk pelimpahan kewenangan publik, sehingga konsekuensinya, kewenangan tersebut bersifat publik semata.⁵¹ Selain kewenangan yang telah disebutkan, Hak Menguasai dari Negara juga memberikan wewenang kepada Penguasa Yudikatif, seperti kewenangan menyelesaikan sengketa

⁵⁰ Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No 5 Tahun 1960

⁵¹ Urip Santoso, 2005, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 78.

tanah melalui peradilan umum, baik antara warga maupun antara warga dan pemerintah.⁵² Tujuan dari hak menguasai tanah oleh negara adalah mencapai kemakmuran rakyat sebesar-besarnya. Kemakmuran ini diartikan sebagai kebahagiaan, dalam konteks masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan Makmur.

Teori penguasaan tanah oleh negara berfokus pada peran negara sebagai pemegang kuasa atas tanah demi kesejahteraan rakyat. Dalam konteks pembangunan Ibu Kota Nusantara, teori ini penting karena pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan memanfaatkan tanah negara agar sesuai dengan kepentingan pembangunan nasional. Melalui perjanjian sewa tanah, negara dapat memberikan Hak Guna Usaha (HGU) kepada pihak tertentu dalam jangka waktu yang panjang. Dalam hal ini, teori penguasaan tanah oleh negara memungkinkan analisis tentang bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya dalam perjanjian jangka panjang, memastikan bahwa hak-hak negara dan rakyat tetap terlindungi.

Selain itu, teori ini relevan dalam menyoroti batasan dan hak-hak negara dalam memberikan izin penggunaan lahan dalam jangka waktu 190 tahun. Dengan mempertimbangkan teori ini, penelitian dapat menjelaskan bagaimana aspek legal dan

⁵² Jeane Neltje Saly, 2007, *Penelitian Hukum Pemanfaatan Hak Atas Tanah Dalam Hubungannya Dengan Usah Tani*, Badan Pembinaan Hukum Nasional departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 39.

administratif dari perjanjian sewa tanah negara terhadap pemberian HGU diatur untuk mendukung percepatan pembangunan. Teori ini memungkinkan pemahaman tentang pengelolaan aset negara dalam proyek strategis nasional yang harus tetap menjaga keberlanjutan dan manfaat bagi generasi mendatang.

2. Teori Keadilan

Tidak ada teori keadilan yang bisa dipisahkan dari tuntutan kemanfaatan. Keadilan adalah istilah yang diberikan kepada aturan-aturan yang melindungi klaim-klaim yang dianggap esensial bagi kesejahteraan masyarakat, klaim-klaim untuk memegang janji diperlakukan dengan setara. Ada dua hal yang menjadi focus keadilan yaitu eksistensi keadilan berbentuk aturan moral yang harus difokuskan untuk kesejahteraan manusia. Sementara itu, yang menjadi esensi dari hakikat keadilan adalah hak yang diberikan individu untuk melaksanakannya.⁵³

Esesnsi keadilan yaitu sebuah kualitas yang mungkin, tetapi bukan harus, dari sebuah tatanan sosial yang menuntun terciptanya hubungan timbal balik diantara sesama manusia. Baru setelah itu ia merupakan sebuah bentuk kebaikan manusia, karena manusia adil apabila perilakunya sesuai dengan norma-norma tatanan sosial. Maksud dari tatanan sosial adil yaitu bahwa peraturan menuntun perilaku manusia dalam menciptakan kondisi yang memuaskan

⁵³ Karen Lebacqz. 2011. *Six Theories of Justice (Teori-Teori Keadilan)*, terjemahan Yudi Santoso, Nusa Media, Bandung, hlm. 23.

bagi semua manusia dengan kata lain supaya semua orang dapat merasa bahagia dalam peraturan tersebut.⁵⁴

Dalam berbagai penerapan konsep keadilan bahwa individu dihadapan yang lainnya berhak atas kedudukan relatif berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan. Ini merupakan sesuatu yang harus dipertimbangkan dalam ketidakpastian kehidupan sosial ketika beban atau manfaat hendak dipulihkan ketika terganggu. Dari situlah menurut tradisi keadilan dipandang sebagai pemulihan keseimbangan (*balance*) atau jatah bagian (*proportion*) dan kaidah pokoknya sering dirumuskan sebagai perlakuan hal yang serupa maupun tidak serupa, kendatipun demikian kita perlu menambahkan padanya dan perlakuan berbeda dengan metode berbeda.

Teori tentang keadilan sosial yaitu prinsip kebijaksanaan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif kelompok. Subjek utama dari keadilan sosial adalah struktur masyarakat, atau lebih tepatnya cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial. Program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memerhatikan dua prinsip keadilan, yaitu: Pertama, memberi hak dan kesempatan sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu

⁵⁴ Hans Kelsen. 2008. *Dasar-Dasar Hukum Normatif*. Nusa Media, Bandung, hlm.2.

mengatur Kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi tiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.⁵⁵

Terdapat tiga prinsip keadilan terkait distribusi sumber daya alam, dalam hal ini tanah, yaitu keadilan berdasarkan hak, keadilan berdasarkan kemampuan/jasa, dan keadilan atas dasar kebutuhan. Menurut John Rawls, Teori keadilan komutatif menekankan bahwa distribusi tersebut dimaksudkan untuk memberi manfaat yang sama bagi setiap orang (keadilan berdasarkan hak). Keadilan distributif lebih menekankan pada pembagian distribusi produksi berdasarkan kemampuan/jasa dan kebutuhan. Mengingat modal awal dari setiap anggota masyarakat tidak sama, misalnya status, kekuasaan, kepemilikan aset, lingkungan sosial, pendidikan, dan sebagainya, maka pemberian kesempatan yang sama bagi mereka yang tidak memiliki modal awal yang sama justru akan berakibat terhadap terjadinya ketimpangan.⁵⁶

Di Indonesia, pemberian kesempatan yang sama (keadilan komutatif) dan pembagian berdasarkan jasa dan kebutuhan (keadilan distributif) sulit dilaksanakan karena modal awal yang berbeda antar kelompok masyarakat dan bahwa secara

⁵⁵ John Rawls. 2006. *A Theory of Justice Teori Keadilan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.26.

⁵⁶ Maria S.W. Soemardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm.105.

keseluruhan lebih banyak orang yang membutuhkan dibandingkan dengan mereka yang memiliki kemampuan untuk memperoleh kebutuhan dasar yaitu tanah. Oleh karena itu, yang diperlukan adalah keadilan korektif yang bermaksud memberikan perhatian yang lebih kepada kelompok yang paling tidak diuntungkan agar tercipta keseimbangan. Keadilan korektif sangat diperlukan karena mengandung prinsip *iustitia socialis* (keadilan sosial) yang mengedepankan *preferential option for the poors* yaitu keberpihakan kaum lemah, korban dan marjinal yang dalam hal ini adalah masyarakat. Hollenbach mengemukakan bahwa ada tiga prioritas keadilan korektif yaitu: kebutuhan masyarakat miskin berada diatas keinginan orang kaya, kebebasan orang miskin berada diatas kebebasan yang berkuasa dan partisipasi kelompok marginal memiliki prioritas atas pelestarian tatanan Masyarakat.⁵⁷

Teori keadilan menekankan pentingnya kesetaraan, keseimbangan, dan kepastian hukum dalam berbagai kebijakan yang berdampak pada masyarakat. Dalam analisis perjanjian sewa tanah negara untuk HGU, teori ini penting untuk menilai apakah perjanjian tersebut memperhatikan prinsip-prinsip keadilan, terutama terkait dengan hak-hak masyarakat, distribusi lahan, dan keuntungan yang dihasilkan dari pembangunan ibu kota baru. Teori keadilan membantu memastikan bahwa kebijakan ini tidak hanya

⁵⁷ Sukirno, 2018, *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm.105.

menguntungkan pihak tertentu saja, tetapi juga memberikan manfaat yang adil bagi masyarakat luas.

Penggunaan teori keadilan dalam konteks ini memungkinkan analisis mendalam mengenai kesetaraan akses terhadap lahan dan keadilan distribusi manfaat dari proyek pembangunan Ibu Kota Nusantara. Dengan teori ini, dapat dieksplorasi apakah pemberian HGU dengan jangka waktu yang sangat panjang sudah mencerminkan keseimbangan antara hak negara dan hak warga. Teori ini juga penting dalam menilai bagaimana kebijakan tersebut mempengaruhi masyarakat lokal yang mungkin terdampak oleh pembangunan besar-besaran di wilayah tersebut.

3. Teori Negara Kesejahteraan

Konsep Negara Kesejahteraan (*welvaartsstaat*, *Welfare State*) mulai pertama kali dimunculkan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Konsep ini erat kaitannya dengan kondisi sosial, politik, dan ekonomi Masyarakat yang mengalami masa suram akibat gagalnya sistem politik dan ekonomi kapitalis yang bebas dengan bertumpu pada konsep negara hukum liberal. Utrecht mengemukakan bahwa suatu negara semacam itu, yang umum dikenal sebagai tipe negara liberal, di mana negara berperan dan bertindak sebagai “negara penjaga malam” (*nachtwakerstaat*).⁵⁸

⁵⁸ Aminuddin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, h.14.

Welfare State sendiri merupakan respon terhadap konsep “negara penjaga malam”. Pada negara penjaga malam, karakter dasarnya adalah kebebasan (*liberalism*), yang berkembang pada abad pertengahan hingga abad ke-18, terutama karena dorongan paham tentang *Invisible Hands* yang termuat dalam buku Adam Smith dan David Ricardo berjudul *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Causes*. Dalam sistem liberal ini, peran negara sangat minim, sehingga sering dikatakan juga sebagai minimum state atau minarchism, yakni sebuah pandangan yang meyakini bahwa pemerintah tidak memiliki hak untuk menggunakan monopoli memaksakan atau mengatur hubungan atau transaksi antar warga negara. Dengan kata lain, pemerintah lebih mengedepankan pendekatan *laissez faire* dalam menciptakan kesejahteraan. Sebagai gantinya, mekanisme pasar mendapat porsi besar dalam pemenuhan kebutuhan Masyarakat.⁵⁹

Hukum diciptakan untuk memberikan kepercayaan kepada masyarakat.⁶⁰ Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah sebuah gagasan dimana negara memiliki responsibility terhadap warga negaranya, tentunya dengan melalui pelayanan, bantuan, perlindungan dan pencegahan masalah-masalah sosial dalam

⁵⁹ Tri Widodo W Utomo, “Memahami Konsep Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)”, <http://triwidowutomo.blogspot.nl/2013/07/memahami-konsep-negara-kesejahteraan.html>, dikunjungi pada tanggal 30 Oktober 2024 pukul 07.04.

⁶⁰ Suwardi Sagama, 2016, *Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan dalam Pengelolaan Lingkungan*. *Jurnal Pemikiran Hukum Islam*. Volume 15 Nomor 1, hlm. 22.

rangka mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakatnya.⁶¹ Ketika bagian daripada sendi-sendi pemerintahan dalam negara demokrasi modern, tentang bagaimana penyelenggaraan pemerintahan yang menjadikan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat sebagai bagian terdepan dalam konteks dan ranah pemerintahan.⁶²

Negara kesejahteraan mempunyai tujuan untuk mensejahterakan warganya untuk mendapatkan kehidupan yang layak secara merata dan menyeluruh. Maknanya adalah, ada campur tangan dari pihak pemerintahan terhadap beberapa aspek kehidupan dari masyarakat luas dan yang kedua adalah dalam pelaksanaan suatu fungsi pemerintahan sering digunakannya asas diskresi, yaitu sebuah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.⁶³

⁶¹ V. Hadiyono, 2020, *Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare state dan Tantangannya. Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan*. Volume 1 Nomor 1, hlm. 23.

⁶² Kasman Abdullah, 2002, *Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konsep Good Governance, Jurnal Meritokrasi, Volume 1 Nomor 1*, Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 65.

⁶³ Nunik Nurhayati, 2021. *Analisis Yuridis Konsep Negara Kesejahteraan: Penyimpangan Dana Bansos Di Tengah Pandemi Covid-19*. *Jurnal Res Judicata*. Volume 4 Nomor 2, hlm. 151.

Tentu saja konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sejalan dengan falsafah hukum Pancasila, maka tentu tidak terlepas dari 5 sila yang terkandung didalamnya. Nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai Persatuan, nilai kerakyatan dan nilai keadilan.⁶⁴ Maknanya dapat diartikan sebagai norma-norma dasar yang berisi nilai Ketuhanan dan Kemanusiaan, dalam sekelompok manusia yang bersatu dan mengutamakan musyawarah demi terciptanya sebuah keadilan sosial. Idealnya Indonesia didirikan untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.⁶⁵

Dilatarbelakangi pemikiran-pemikiran para pendiri negara, maka Undang-Undang Dasar Negara 1945 mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya; yaitu:⁶⁶

- a) Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik;
- b) Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
- c) Mengurangi kemiskinan;
- d) Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin;

⁶⁴ Fokky Fuad, 2016, Falsafah Hukum Pancasila, *Reaktualisasi Staatsfundamentalnorm*, *Lex Jurnalica*, Volume 13 Nomor 3, hlm. 172.

⁶⁵ M. Syahri R. Simangunsong, 2018, *Realita Hukum Pertanahan Indonesia : Dilematis Kepentingan Hak Privat dan Publik*, KomYoojoyo Press, hlm. 24.

⁶⁶ Marilang, 2012, Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 2, hlm. 267

- e) Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi disadvantage people;
- f) Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara

Oleh sebab itu konsep negara hukum formal dengan konsepnya sebagai penjaga malam, maka dampak yang ditimbulkan adalah negara hukum material atau welfare state, dimana negara punya responsibility terhadap kesejahteraan warga masyarakat dengan penyelenggara negara yang ikut andil dan punya peranan penting serta bertanggung jawab terhadap bidang ekonomi dan segala pembangunan yang mengarah pada maksimalnya pencapaian kesejahteraan masyarakat, dengan memberikan berupa kewenangan pada negara untuk ikut andil dalam segala urusan dan kegiatan masyarakat berdasarkan pada asas legalitasnya (*freies ermess sebuahen*).⁶⁷

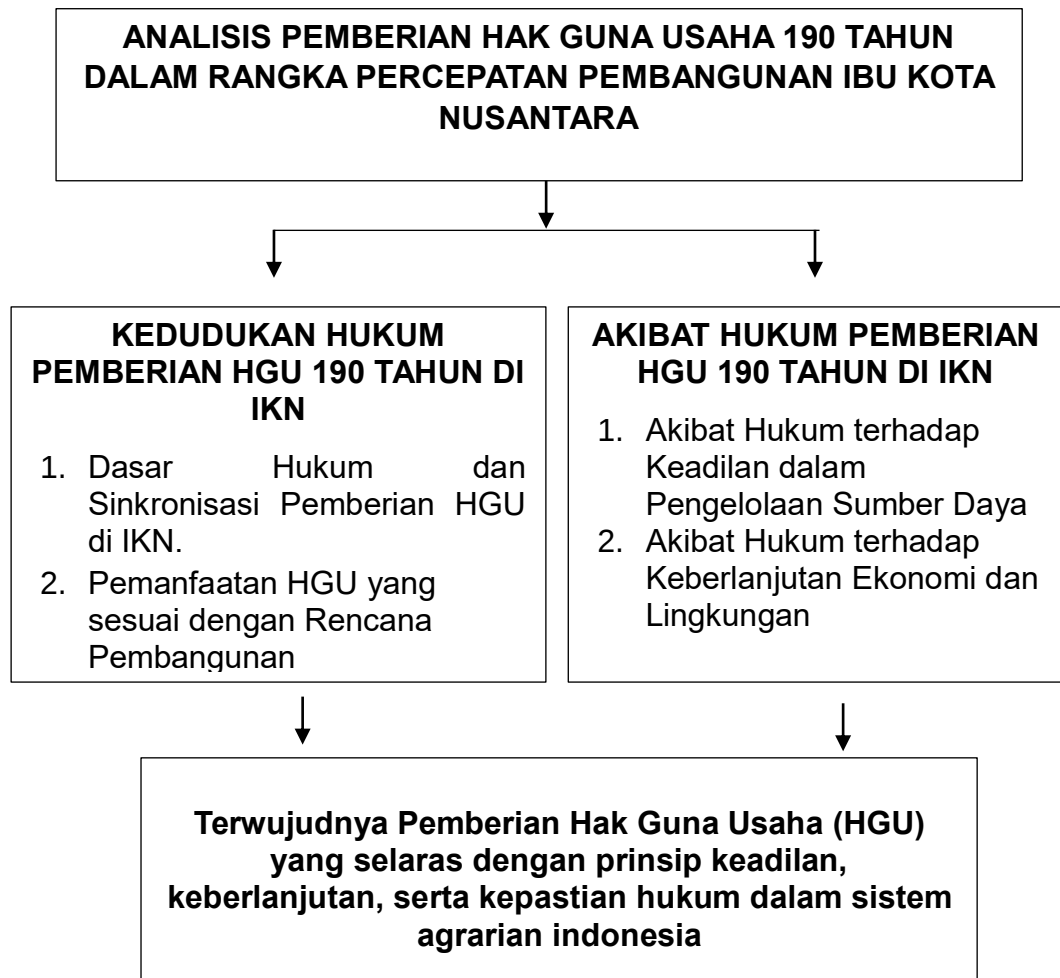
Pada prinsipnya, teori negara kesejahteraan menitikberatkan pada peran negara dalam meningkatkan kesejahteraan sosial-ekonomi rakyat melalui intervensi dan pengaturan yang proaktif. Dalam konteks percepatan pembangunan Ibu Kota Nusantara, teori ini digunakan untuk menganalisis bagaimana kebijakan perjanjian sewa tanah negara dan pemberian HGU dapat mendukung upaya negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Teori ini penting untuk memahami peran negara dalam mengalokasikan

⁶⁷ Miftachul huda, 2009, *Pekerjaan Sosial & Kesejahteraan Sosial: Sebuah Pengantar*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 73.

tanah dan menciptakan kondisi yang mendukung pembangunan ekonomi jangka panjang, terutama dalam proyek sebesar pembangunan ibu kota.

Selain itu, teori negara kesejahteraan dapat digunakan untuk menilai apakah kebijakan yang diterapkan sesuai dengan tujuan pembangunan berkelanjutan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat. Dalam konteks pembangunan ibu kota, teori ini penting untuk menguji apakah pemberian HGU selama 190 tahun akan memberikan dampak positif bagi masyarakat, seperti menciptakan lapangan kerja, meningkatkan infrastruktur, dan mendukung kegiatan ekonomi lokal. Teori ini memastikan bahwa pembangunan dilakukan bukan hanya demi kepentingan ekonomi semata, melainkan juga demi kepentingan sosial yang lebih luas.

E. Kerangka Pikir



F. Defenisi Operasional

1. Kedudukan hukum menurut hak guna usaha (HGU) di Ibu Kota Nusantara (IKN) mengacu pada posisi hukum seseorang atau badan hukum terkait dengan penguasaan dan penggunaan lahan di wilayah IKN, yang dalam hal ini memiliki status hukum tertentu dalam kaitannya dengan pengaturan penggunaan lahan untuk tujuan usaha dan kedudukan hukum menyangkut siapa yang memiliki hak untuk mengelola tanah di kawasan tersebut, jenis usaha yang diperbolehkan, serta batasan dan kewajiban apa yang harus dipatuhi oleh pemegang hak guna usaha, dalam rangka mendukung pengembangan IKN yang sesuai dengan perencanaan pembangunan kota baru tersebut.
2. Hak Guna Usaha (HGU) adalah Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk jangka waktu tertentu, biasanya untuk keperluan pertanian, perkebunan, atau keperluan komersial lainnya, sebagaimana diatur oleh undang-undang. Dalam penelitian ini, HGU yang dianalisis memiliki jangka waktu 190 tahun, yang melebihi durasi HGU pada umumnya, guna mendukung percepatan pembangunan di kawasan Ibu Kota Nusantara.
3. Ibu Kota Nusantara (IKN) adalah nama ibu kota negara Indonesia yang baru, yang rencananya akan dibangun di provinsi Kalimantan Timur, tepatnya di Kabupaten Penajam Paser Utara dan sebagian

Kabupaten Kutai Kartanegara. IKN ini akan menggantikan Jakarta sebagai ibu kota negara, yang selama ini menghadapi berbagai permasalahan seperti kemacetan, polusi, serta penurunan tanah yang signifikan. Proyek pemindahan ibu kota ini pertama kali diumumkan oleh Presiden Joko Widodo pada 2019, dan pemindahan ini secara resmi diatur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara.

4. Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara merupakan Program pemerintah yang bertujuan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, fasilitas, dan tata ruang di wilayah yang direncanakan sebagai ibu kota baru Indonesia.
5. Pengadaan Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menyediakan tanah yang diperlukan bagi kepentingan pembangunan demi kepentingan umum, baik oleh pemerintah maupun badan usaha, dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak atas tanah tersebut. Proses ini diatur oleh hukum untuk menjamin terlaksananya pengadaan tanah secara transparan, adil, dan sesuai dengan kebutuhan pembangunan.