

BAB III

PENGUASAAN TANAH OLEH MASYARAKAT DI INDONESIA

3.1. Cara Yang Dilakukan Oleh Masyarakat Dalam Menguasai Tanah Sebelum Adanya Undang Undang Pokok Agraria

Berbagai Kesatuan masyarakat hukum adat yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, mempunyai kawasan atau wilayah adatnya masing-masing. Masyarakat hukum adat hidup dengan memanfaatkan sumber daya alam yang ada dan terkandung di dalam wilayah adatnya tersebut. Sumber daya alam itu bagi masyarakat hukum adat tidak hanya dianggap sebagai benda yang memberikan manfaat secara ekonomi saja, namun sumber daya alam juga termasuk dalam bagian yang menyeluruh dari kehidupannya.

Masyarakat hukum adat selalu memelihara hubungan sejarah dan kerohanian dengan sumber daya alamnya. Sehingga budaya yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat dapat berkembang dari generasi ke generasi, maka apabila wilayah adat atau sumber daya alam yang terkandung di dalamnya tersebut diusik oleh Negara maupun pihak lain akan dapat mengancam kehidupan ekonomi dan eksistensi dari masyarakat hukum adat itu sendiri.

Pada masa hindia Belanda, kedudukan hukum adat akhirnya dicantumkan dalam Pasal 131 IS yang bersamaan dengan pembagian golongan penduduk dalam Pasal 163 IS. Ini terutama yang berkenaan dengan hukum perdata yang berlaku bagi mereka yang tergolong sebutan bumiputera. Disamping itu, terdapat kemungkinan untuk golongan Bumiputera ini menundukan diri secara sukarela dalam cakupan hukum perdata Eropa, baik secara keseluruhan, sebagian atau secara diam-diam. Penundukan secara sukarela ini memberi kesempatan secara

alami menurut kebutuhan hukum mereka. Lain halnya dengan golongan timur asing cina, mereka dipaksa untuk tunduk pada hukum perdata, hal ini bukan karena kebutuhan hukum golongan penduduk timur asing cina, tetapi karena peranan mereka yang signifikan sebagai perantara dalam transaksi bisnis dengan golongan Eropa. Transaksi –transaksi itu membutuhkan kepastian hukum dan bagi pemerintah Kolonial, hukum perdata baratlah lebih menjamin kepastian hukum daripada hukum adat.⁶¹

Hal-hal yang berkenaan dengan urusan perkawinan bagi bumiputera dan bagi timur asing bukan cina (arab) dibiarkan menurut hukum islam. Hubungan antar golongan diatur dalam berbagai asas, misalnya asas kesamaan derajat. Namun untuk hal-hal yang berhubungan dengan tanah tidak tunduk pada ketentuan golongan penduduknya tetapi menurut hukum tanah masing-masing. Disinilah kemudian esensi berlakunya larangan pengasingan tanah yakni tanah yang dibawah rezim hukum adat tidak bisa beralih kerezim hukum perdata barat.⁶²

Pada umumnya, hak adat atas tanah secara umum dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yakni: hak menguasai dari desa atas tanah (*beschikkingsrecht*) dan hak-hak individual atas tanah yang terdiri atas hak yang kuat dan turun-temurun yakni Hak Milik dan hak yang tidak kuat, seperti “Hak Pakai”. Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa hak rakyat yang terpenting di Jawa dan Madura adalah hak milik. Tanah yang di atasnya ada hak miliknya itu di Jawa dan Madura disebut tanah yasan atau tanah milik. Hak Milik (*Indlands Bezitsrecht*) ini adalah hak untuk memperlakukan suatu benda (tanah) sebagai kepunyaan sendiri, seperti memperoleh hasil sepenuhnya dari

⁶¹ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 94

⁶² *Ibid.* Hlm. 95

tanah dan hak menjual, menggadaikan, atau menghibahkan kepada orang lain. Namun demikian, tetap menghormati hak menguasai dari desa (hak ulayat) selama hak milik itu masih ada pembatasan-pembatasan terhadap hak milik ini, seperti: (1) larangan penjualan tanah sebagaimana diatur dalam S. 1875 No. 179; (2) kewajiban diliputi oleh hak menguasai; (c) kewajiban menghormati kepentingan pemilik-pemilik lainnya; dan (d) kewajiban untuk mentaati dan menghormati ketentuan-ketentuan dalam hukum adat yang berhubungan dengan pemilik-pemilik tanah.

Hak milik (*Indlands Bezitsrecht*) atas tanah ini dapat dibagi 2 (dua), yakni hak milik perseorangan (*Erfelijk Individueel Bezitsrecht*) dan hak milik komunal atau hak milik desa yaitu hak milik dari persekutuan hukum. Isi dari kedua hak milik itu sama, bedanya hanya terletak pada pemegangnya, yang satu perseorangan, sedang yang lain adalah persekutuan hukum.⁶³

Hak Milik Perseorangan (*Erfelijk Individueel Bezitsrecht*) ini terdapat di daerah Jawa Barat, beberapa di Jawa Tengah, Jawa Timur di daerah-daerah yang penduduknya berasal dari Madura dan di Madura. Tanah Hak Milik Perseorangan ini biasanya diperoleh dengan membuka tanah liar (kosong). Menurut *Ontginnings Ordonnantie* - sebagaimana dimuat dalam S. 1925 No. 649 jo S. 1928 No. 340, S. 1931 No. 168 dan S. 1931 No. 423 (untuk Jawa dan Madura) dan dalam *Agrarische Reglementen* (untuk Lombok, Sumatera Barat, Menado, Riau dan Bengkalis) - , tiap orang Indonesia yang berasal dari mana saja boleh dengan ijin Gubernur membuka tanah negara yang bebas (*Vrij Lands Domein*). Jika pemegang ijin itu meninggal maka ahli warisnya

⁶³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesembilan (Edisi Revisi), Penerbit Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 296.

berhak membuka atau melanjutkan pembukaan tanah. Ijin itu dapat dioperkan kepada orang lain, kecuali pada bangsa asing.⁶⁴

Hak Milik Komunal ini terdapat di Jawa Tengah, tetapi bercampur dengan Hak Milik Perseorangan. Di Jawa Barat dan daerah luar Jawa Madura Hak Milik Komunal ini tidak ada. Untuk tanah yang di atasnya ada Hak Milik Komunalnya terdapat bermacam-macam istilah, seperti: sawah desa (Cirebon, Kedu, Tegal, Pekalongan), playangan (Banyumas), sanggan (Bagelen), norowito, sewon, jung, bakon (Jepara), kramanan, ideran, bagen, rojo, kongsen (Rembang) dan sebagainya. Di atas Hak Milik Komunal ini dikenal 2 (dua) macam pembagian tanah, yakni: (1) Hak Milik Komunal dengan bagian-bagian tanah yang tetap; dan (2) Hak Milik Komunal dengan bagian-bagian tanah yang tiap waktu dibaharui. Dalam hal yang pertama maka bagian-bagian tanahnya maupun orang-orangnya tetap. Gogol, yaitu orang yang mendapat bagian tanah itu, mengerjakan tanah selama hidupnya atau selama ia menjadi penduduk desa. Kalau ia mati atau meninggalkan desa, maka tanahnya kembali pada desa. Dalam hal kedua, maka pembagian itu berlangsung 1, 3, 5, atau 7 tahun sekali. Di sini ada 2 (dua) kemungkinan, yaitu pembagiannya tetap tetapi ditukar-tukar.⁶⁵

Dalam perkembangannya, pranata Hak Milik Komunal ingin diubah atau diganti/dikonversi menjadi Hak Milik Pribadi, sebab Hak Milik Komunal sering disalahgunakan dan mengurangi motivasi untuk mengerjakan tanah secara sungguh-sungguh karena tidak ada jaminan untuk mengerjakan tanah untuk waktu yang lama. Konversi itu diatur dalam S. 1885 No. 102. Syarat-

⁶⁴ Oloan Sitorus, *Modul Hukum Tanah*, Kementrian Agraria Dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta. 2014, hlm.25

⁶⁵ *Ibid.* Hlm.26

syarat untuk melakukan perubahan Hak Milik Komunal menjadi Hak Milik Pribadi itu adalah: (1) sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari mereka yang berhak memakai tanah menghendaki perubahan itu dan menyetujui cara pembangiannya; (2) tiap orang yang berhak memakai tanah komunal menerima bagian dari tanah itu dengan HMP; (3) dari tanah komunal sebagian baik tetap maupun berganti-ganti dipakai sebagai tanah jabatan (bengkok) untuk keperluan itu dikeluarkan dari pembagian tanah seluas tidak kurang dari tujuan itu setelah dikurangi dengan bagian sendiri. Kenyataannya, hak konversi sebagaimana diatur S. 1885 No. 102 ini jarang dipergunakan karena tidak selaras dengan Hukum Adat.⁶⁶

Selain dengan jalan konversi sebagaimana diatur dalam S. 1885 No. 102, cara mendapatkan Hak Milik dapat dilakukan dengan cara: (1) pembukaan tanah, (2) pemberian oleh Pemerintah, dan (3) pernyataan Peraturan-peraturan. Dilihat dari cara terjadinya, pembukaan tanah merupakan cara terjadinya Hak Milik yang sesuai dengan Hukum Adat.⁶⁷

Di Sumatera Timur yakni di Kesultananan Deli dikenal 4 (empat) jenis hak-hak ciptaan Pemerintah Swapraja, yakni:⁶⁸

a. Grant Sultan, yakni semacam hak milik adat, yang diberikan oleh Pemerintah Swapraja khusus kepada para kaula swapraja, didaftar di Kantor Pejabat Swapraja;⁶⁹

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid*, hlm.27

⁶⁸ Sudargo Gautama (Gouw Giok Siong), *Hukum Agraria Antar Golongan, Op. Cit.*, hlm. 29-30; dan Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan*, *Ibid*, hlm. 55.

⁶⁹ Mahadi, *Sedikit "Sejarah Perkembangan Hak-hak Suku Melayu Atas Tanah di Sumatera Timur (Tahun 1800-1975)*, Penerbit Kerjasama Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan Penerbit Alumni Bandung, 1976, hlm. 256

b. *Grant Controleur*, diberikan oleh Pemerintah Swapraja bagi yang bukan kaula swapraja (Eropa, Timur Asing, dan Indonesia kaula Gubernemen), didaftar di Kantor *Controleur* (Pejabat Pangreh Praja Belanda);⁷⁰

c. *Grant Deli Maatschappij*, Sultan Mamoen Alrasjid Perkasa Alamsjah memberikan semacam hak *erfpacht* kepada *Deli Maatschappij*. *Deli Maatschappij* adalah suatu perusahaan yang mempunyai perkebunan besar tembakau dan bergerak juga di bidang pelayanan umum dan tanah, memperoleh tanah yang luas dari Pemerintah Swapraja dengan *grant*. Tanah tersebut dipetak-petak dan diberikan kepada yang memerlukan oleh *Deli Maatschappij* juga dengan *grant* yang merupakan “*sub-grant*”, dikenal dengan sebutan ‘Grant D’ (*Grant Deli Maatschappij*);⁷¹

d. Hak Konsesi, untuk perusahaan kebun besar, diberikan oleh Pemerintah Swapraja dan didaftar di Kantor Residen.

Dengan demikian, kewenangan Sultan Deli menciptakan keempat pranata/lembaga hukum hak atas tanah di Kesultanan Deli itu adalah dalam kapasitas Sultan sebagai Kepala Pemerintahan Swapraja. Khusus mengenai hak konsesi, Mochammad Tauchid menyatakan: “pemberian konsesi untuk pertanian dan hutan (*landbouw – dan bosch consessie*) ada yang oleh Radja (Kepala Swapraja) dengan persetujuan Pemerintah, dan ada pula yang oleh Pemerintah dengan persetujuan Radja (Swapraja Bima dan Dampo).” Pemberian tanah konsesi di Sumatera Timur dilakukan oleh Raja dengan

⁷⁰ Sudargo Gautama (Gouw Giok Siong), *Hukum Agraria Antar Golongan, Loc. Cit.*, hlm. 30,

⁷¹ *Ibid.* Hlm.31

persetujuan *Hoofd van Gewestelijk Bestuur* (Kepala Pemerintahan Daerah, Residen).⁷²

Benturan antara persoalan tanah adat dengan pemerintah kolonial sering terjadi, manakala kawasan yang masuk kekuasaan hak ulayat kemudian secara sepihak dimasukkan dalam kawasan konsensi yang berlaku hukum perdata barat untuk kepentingan perkebunan. Hal ini memang mungkin terjadi karena batas-batas antara kedua kawasan itu tidak jelas. Penyelesaian dan tata cara penyelesaian sengketa dapat dilihat didalam *Staatblads.1935.No. 570* yakni pengadilan negeri.

3.2.Cara Yang Dilakukan Oleh Masyarakat Dalam Menguasai Tanah Sesudah Adanya Undang Undang Pokok Agraria

Perjuangan kemerdekaan Indonesia untuk mengusir penjajah dari Bumi Nusantara sekaligus perjuangan untuk menolak segala sesuatu yang datang dari Barat, termasuk hukumnya dilakukan oleh para *founding father* bangsa Indonesia.

Hukum adat yang secara ideologis diangkat menjadi dasar atau landasan hukum pembangunan hukum agraria nasional sesungguhnya mengalami pula persoalan-persoalan yang mendasar. Persoalan yang mendasar tersebut misalnya tentang bagaimana dengan konsep hukum adat itu sendiri, apakah masih tetap seperti yang dirumuskan oleh Van Vollenhoven dan muridnya Ter Haar? Serta apakah dengan diangkatnya hukum adat sebagai landasan pembangunan hukum nasional telah dapat mengakomodasikan segala persoalan hukum yang berhubungan dengan masyarakat Indonesia yang telah menjadi suatu nation?⁷³

⁷² Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Penerbit Tjakrawala, Djakarta, 1952, hlm. 72-76.

⁷³ Achmad Sodiki, *Op.cit.* hlm. 98

Suatu eksperimen adalah ketika dipakainya hukum adat sebagai landasan hukum agraria, sebagaimana tertera dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 tahun 1960). Hukum adat demikian disertai dengan berbagai persyaratan, yakni hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan asas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Pemberian Persyaratan demikian, menunjukkan kemungkinan diantaranya:

- (1) Adanya keraguan terhadap hukum adat karena mengandung aspek g negatif, misalnya mengandung aspek eksploratif seperti halnya perjanjian bagi hasil yang tidak menunjukkan kedudukan yang lebih baik bagi penggarap terhadap pemilik tanah, hak gadai yang tidak dibatasi masa berlakunya sekalipun merugikan pihak yang menggadaikan tanah.⁷⁴

Budi Harsono mengemukakan bahwa hukum adat yang menjadi landasan hukum agraria nasional adalah hukum adat yang telah disaneer artinya hukum adat yang telah dihilangkan segala kekurangannya.

Perdebatan demikian menunjukkan bahwa persoalan konsepsi hukum adat. Pentingnya konsepsi hukum adat karena hal membawa konsekuensi pada peringkat operasionalnya pada situasi yang konkrit.

Konsep hukum adat harus mampu membedakan mana yang hukum adat dan mana pula yang bukan hukum adat.⁷⁵

⁷⁴ *Ibid.* Hlm.99

⁷⁵ *Ibid.*

(2) Kesiapan hukum adat sendiri dalam merespon atau menyelesaikan konflik hubungan hukum modern diragukan kemampuannya. Pihak yang mengandalkan kodifikasi selalu berdalih bahwa hukum adat kurang menjamin adanya kepastian hukum, baik kepastian hukum disebabkan karena beragamnya hukum adat berdasarkan lingkaran-lingkaran hukum adat, maupun kepastian karena hukum yakni kelengkapan hukum adat sendiri mengatur hubungan hukum modern yang begitu pesat perkembangannya dalam masyarakat.⁷⁶

Persaingan antar pihak yang menginginkan hukum adat dengan pihak yang menginginkan hukum perdata barat sebagai landasan hukum agraria nasional akhirnya dimenangkan oleh pihak pertama. Upaya kearah penggunaan asas-asas hukum adat dicoba untuk diterapkan pada ketentuan keabsahan suatu jual beli tanah, yang mempersoalkan tentang kapan suatu jual beli tanah itu dianggap sah dan telah terjadi suatu peralihan hak atas tanah. Namun demikian, tidak semua persoalan tanah menggunakan asas-asas atau ketentuan yang digali dari hukum adat.

Konversi adalah penyesuaian hak-hak lama, dalam hal ini hak-hak atas berdasarkan Hukum Adat, ke dalam Sistem Hukum Tanah Nasional yang berdasarkan UUPA. Dalam Hukum Adat, differensiasi hak atas tanah (yang bersifat individual) terdiri atas Hak Milik dan Hak Pakai. Pengaturan dasar konversi tanah-tanah adat (individual) ini dapat ditemukan pada Pasal II, VI dan VII Ketentuan Konversi dalam UUPA.

⁷⁶ *Ibid.* Hlm.101

Perlu ditegaskan bahwa konversi ini berlaku secara hukum. Artinya, ketika UUPA berlaku di tempat tanah itu berada, maka konversi itu telah berlangsung secara hukum, tanpa perbuatan hukum tertentu dari otoritas keagrariaan/pertanahan. Oleh karena itu, secara terminologis yuridis dari tanah-tanah milik adat itu, sejak UUPA berlaku menjadi Hak Milik Bekas Hak Milik Adat.

Pasal II Ketentuan Konversi UUPA secara tegas menyatakan:

- (1) Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu : hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, landerijenbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.

Sekiranya hak-hak milik adat itu dipunyai oleh WNA, WN yg berkewarganegaraan rangkap, dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 21 ayat (2), maka Hak Milik Adat itu dikonversi menjadi Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan, tergantung peruntukan tanahnya dan penegasan lebih lanjut oleh Menteri Agraria (sekarang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN). Demikian Pasal II ayat (2) Ketentuan Konversi UUPA. Sesungguhnya, sebagian ketentuan Pasal II ayat (2) Ketentuan Konversi UUPA ini bertentangan dengan prinsip nasionalitas yang terdapat dalam UUPA. Oleh karena, menurut UUPA, orang asing (WNA) tidak boleh sebagai subjek HGU atau HGB.

Ditambahkan, Pasal VII ayat (1) Ketentuan Konversi UUPA, bahwa Hak Gogolan, Pekulen atau sanggan yang bersifat tetap yang ada pada mulai

berlakunya UUPA ini, menjadi Hak Milik berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA. Selanjutnya, hak-hak adat atas tanah yang isi dan sifatnya sama atau mirip dengan Hak Pakai berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UUPA, dikonversi menjadi Hak Pakai sebagaimana Pasal 41 ayat (1) UUPA. Lengkapnya, Pasal VI Ketentuan Konversi UUPA menyatakan:

“Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu : hak vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuak, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1), yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.”

Demikian pula Pasal VI ayat (2) Ketentuan Konversi UUPA, menyatakan bahwa Hak Gogolan, pekulen atau sanggan yang tidak bersifat tetap dikonversi menjadi Hak Pakai sebagaimana Pasal 41 ayat (1) UUPA. Jika ada keraguan apakah merupakan hak gogolan, pekulen atau sanggan bersifat tetap atau tidak tetap, maka Menteri Agrarialah yang memutuskan (Pasal VII ayat (3) Ketentuan Konversi UUPA).

3.3. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

Hak atas tanah bersumber dari menguasai negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum publik. Wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi wewenang umum dan wewenang khusus. wewenang yang bersifat umum yaitu

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

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, Hak Guna Usah untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan.⁷⁷

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 Jo 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu :

- (1) Pertama, hak atas tanah yang bersifat tetap. Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan Undang-Undang yang baru. Contohnya: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan.
- (2) Kedua, hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.
- (3) Ketiga, hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, Feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contohnya: Hak gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Petanian.

⁷⁷ Berhard Limbong *Opini Kebijakan Agraria*, Jakarta, Margaretha Pustaka, 2014, Hlm. 126.

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa: 1). Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana yang dimaksud Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulailah berlakunya Undang-Undang ini, yaitu hak *Agrarisch Eigendom*, Milik, Yayasan, *Andarbeni*, Hak atas *druwe*, Hak atas *Druve* desa, *pesini*, *grant sultan*, *landerijen-bezitsrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah *partikulir* dan hak-hak lain dengan nama apa pun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini menjadi Hak Milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.⁷⁸

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu (1) hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Contohnya: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah negara. (2) Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yakni hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Contohnya: Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengeolaan, Hak Guna Bngunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Sewa Tanah Pertanian.

Dari semua jenis hak penguasaan atas tanah sebagaimana telah diuraikan, terdapat beberapa jenis hak yang umumnya dijumpai dalam kehidupan sehari-hari dan telah diatur dalam ketentuan pertauran perundang-undangan. Jenis-jenis hak

⁷⁸ A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, Mandar Maju, 2008, Hlm. 245.

yang dimaksud antara lain: Hak milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan.

Tanah merupakan benda tidak bergerak yang dapat dimiliki oleh seseorang sehingga sudah sepantasnya hal mengenai tanah diatur dalam suatu Undang-Undang, sudah diatur dalam hukum adat yang mengatur kepemilikan atas tanah berdasarkan warisan.⁷⁹

Di Indonesia, Undang-Undang yang mengatur masalah pertanahan adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan implementasi dari Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kekuasaan kepada negara untuk menguasai bumi, air, dan ruang angkasa. Ketentuan mengenai hal ini, dapat ditemukan dalam Pasal 2 UUPA yang menyebutkan sebagai berikut :

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1 UUPA bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan; penggunaan; persediaan; serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;

⁷⁹ Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta Visi Media, 2010, Hlm. 3.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Dengan demikian, negara memiliki kekuasaan sepenuhnya untuk mengatur masalah perytanahan di Indonesia sehingga negara dapat dilekatkan terhadap suatu tanah. Hak-hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada individu atau badan hukum merupakan bukti yuridis penguasaan hak atas tanah sehingga pihak lain tidak dapat mengganggu-gugat hak tersebut. Dapat pula dikatakan bahwa subyek hak atas suatu tanah akan mendapatkan perlindungan hukum dan secara tidak langsung meniadakan hak bagi pihak lain yang tidak berkepentingan untuk mengambil alih hak atas tanah tersebut.

Merupakan hak negara untuk memberikan hak kepemilikan dan hak penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum. Hal ini diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa, “ Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum.”⁸⁰

Berdasarkan ketentuan ini, negara memiliki hak sepenuhnya untuk membuat peraturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan. Di Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Poko-pokok Agraria telah menentukan hak-hak yang dapat dimiliki oleh seseorang dan badan hukum atas suatu tanah. Hak-hak ini berdasarkan Pasal 16 UUPA.

Mengingat pentingya peranan tanah bagi kehidupan manusia, hak atas tanah kepemilikan atas tanah bersifat mutlak sehingga hal ini secara tidak langsung

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 4

meniadakan kemungkinan hak milik atas suatu tanah diganggu gugat oleh pihak lain yang tidak memiliki kepentingan atas tanah tersebut.

Hak atas tanah terdiri dari berbagai macam. Hak tersebut diperoleh berdasarkan transaksi, perbuatan hukum, atau ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya.

Secara garis besar, hak atas tanah hanya ada dua.

1. Hak yang dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum.
2. Hak yang dikuasai oleh negara.

Terhadap hak tersebut di atas, dapat dilekatkan hak lain yang disesuaikan dengan peruntukan tanah tersebut sehingga di atas suatu tanah juga terdapat hak-hak lain yang dikuasai atau dimiliki oleh orang lain.⁸¹

Subyek hak atas tanah merupakan orang atau badan hukum yang dapat mempunyai suatu hak atas tanah, seperti diatur dalam UUPA berikut ini⁸²:

Pasal 21 : (1). Hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik .

- (2). Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya”.

Pasal 30 : (1). Yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah ; a. Warga Negara Indonesia, b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia”.

Pasal 36 : (1). Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah ; a. Warga Negara Indonesia, b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia”.

⁸¹ *Ibid*, hlm. 5

⁸² S. Chandra, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah*, Pustaka Bangsa Press, Medan 2006 hlm. 18

Pasal 42 : Yang dapat mempunyai hak pakai ialah ; a.Warga negara Indonesia, b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia, c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

3.4. Tinjauan Umum Hak Guna Usaha

Pembangunan sektor perkebunan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional mempunyai peranan yang penting bagi pertumbuhan ekonomi, hal ini disebabkan fungsinya sebagai penghasil devisa, pemasok bahan baku bagi industri dalam negeri serta sebagai penyedia lapangan kerja. Dalam rangka memberikan kepastian hukum pada sektor pembangunan perkebunan terutama dibidang pertanahan diperlukan adanya hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai dan mengusahakan secara fisik tanah yang diberikan hak tersebut. Adapun hak atas tanah yang dapat mengakomodir bidang pembangunan perkebunan adalah Hak Guna Usaha (HGU). Namun disisi lain perkembangan sekarang ini tanah-tanah perkebunan yang telah dilekati dengan Hak Guna Usaha banyak diklaim bahkan diduduki oleh masyarakat dengan alasan-alasan tertentu yang menimbulkan problema tersendiri dalam rangka mengelola tanah perkebunan.

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Obyek hak adalah tanah yang diusahakan dalam bidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan. Luas minimum tanah adalah lima hektar, sedangkan luas maksimumnya adalah 25 hektar untuk perorangan,

dan untuk dan untuk badan usaha luas maksimum ditetapkan oleh Menteri. Subyek hak adalah perorangan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia.

Jangka waktu penggunaan tanah HGU adalah maksimum 25 tahun dan untuk perusahaan bisa 35 tahun. Jangka waktu dapat diperpanjang paling lama 25 tahun. Permohonan perpanjangan hak guna usaha tersebut. Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan dan dapat dibebani dengan hak tanggungan sebagai jaminan hutang. Hak guna usaha diberikan atas tanah negara dengan keputusan BPN. Hak Guna Usaha menurut pasal 28 (1) UUPA adalah Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.⁸³ Tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan Hak Guna Usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan dan peternakan. Yang dalam pengertian "Pertanian" termasuk juga perkebunan dan perikanan.

3.4.1. Wewenang Memberikan HGU

Kewenangan pemberian Hak Guna Usaha diatur berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara, untuk Hak Guna Usaha yang menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional Pusat, ialah untuk tanah yang luasnya lebih dari 200 ha sedangkan untuk tanah yang luasnya dibawah 200 ha, menjadi kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.⁸⁴

⁸³ BPN, *Pemberian Hak Guna Usaha Dan Hak Guna Bangunan : Proses, Syarat-Syarat, Hak Dan Kewajiban*, Jakarta, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2007, Hlm.1-2.

⁸⁴ *Ibid*

Asal HGU adalah tanah Negara. Jika asal tanah HGU berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atas penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti kerugian oleh Pemegang Hak Guna Usaha. Terjadinya HGU dapat melalui penetapan pemerintah (pemberian hak) dan ketentuan undang-undang (Ketentuan Konversi hak erpacht).⁸⁵

Berdasarkan Pasal 3 PP Nomor 40 tahun 1996, Pemegang Hak Guna Usaha yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Usaha itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Hak Guna Usaha itu tidak dilepaskan atau dialihkan, Hak Guna Usaha tersebut hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah Negara.

3.4.2. Jangka Waktu HGU

Terjadinya Hak Guna Usaha karena penetapan Pemerintah melalui keputusan pemberian hak oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi setempat sesuai kewenangannya. Hak Guna Usaha lahir sejak ditetapkan dan berlaku sejak didaftar pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota serta kepada pemegang haknya diberikan tanda bukti berupa Sertipikat Hak Atas Tanah. Jangka waktu Hak Guna Usaha paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, dan setelah jangka waktu pemberian dan perpanjangannya berakhir, maka kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha diatas tanah yang sama.⁸⁶

⁸⁵ Kurniawan Ghazali, *Op.cit.* hlm. 43

⁸⁶ *Ibid*, Hal. 3.

Luas tanah HGU adalah untuk perseorangan minimal 5 Ha dan Maksimal 25 Ha. Sedangkan untuk badan hukum luasnya 5 Ha dan luas maksimal 25 Ha atau lebih (menurut UUPA). Ketentuan luas maksimal tidak ditentukan dengan jelas tetapi PP No 40 tahun 1996 menyebutkan luas maksimal ditetapkan oleh Menteri, dengan mempertimbangkan pejabat yang berwenang. Dengan membandingkan kewenangan surat keputusan pemberian hak seperti kewenangan Kepala BPN Kabupaten/Kota maksimal 25 Ha, Kanwil BPN Maksimal 200 Ha, diatas 200 Ha kewenangan Menteri Agraria/Kepala BPN.

Jangka Waktu Hak Guna Usaha menurut Pasal 8 PP No. 40 tahun 1996 yakni:

- (1) Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun.
- (2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Usaha dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama

Di dalam Pasal 9 PP No 40 tahun 1996, disebutkan bahwa:⁸⁷

- (1) Hak Guna Usaha dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat:
 - a. tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
 - b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
 - c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.
- (2) Hak Guna Usaha dapat diperbaharui atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat:
 - a. tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
 - b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
 - c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

⁸⁷ Pasal 9 PP No 40 tahun 1996

Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya ,dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Usaha tersebut. Perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. Ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha dan persyaratannya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Usaha.

Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus, untuk perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan. Persetujuan untuk dapat memberikan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha dan perincian uang pemasukan sebagaimana dimaksud dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Usaha yang bersangkutan

Untuk memberikan jaminan pengusahaannya pemberian, perpanjangan dan pembaharuan dapat diberikan sekaligus, dan diperlukan persyaratan-persyaratan sebagai berikut :

- a. Jangka waktu berdirinya Badan Hukum penerima Hak Guna Usaha dimaksud berdasarkan Akta Pendiannya harus sesuai dengan jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaharuan haknya.
- b. Di atas tanah yang dimohon tidak terdapat penggarapan/pendudukan rakyat secara menetap dan dilindungi Undang-Undang.

- c. Tanah masih digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya.

3.5. Batasan-Batasan HGU

Suatu hak hanya dimungkinkan diperoleh apabila orang atau badan yang akan memiliki hak tersebut cakap secara hukum untuk menghaki objek yang menjadi haknya. Pengertian yang termasuk pada hak meliputi, hak dalam arti sempit yang dikorelasikan dengan kewajiban, kemerdekaan, kekuasaan dan imunitas. Subjek Hak Guna Usaha sesuai Pasal 30 ayat (1) Peraturan Dasar Pokokpokok Agraria (UUPA) juncto Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 adalah :⁸⁸

- a. Warga negara Indonesia, sebagai subjek hukum, warga negara Indonesia 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. Pada prinsipnya setiap orang adalah subjek hukum (*natuurljik persoon*). 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

⁸⁸ Chadidjah Dalimunthe, *Politik Hukum Agraria Nasional terhadap Hak-Hak atas Tanah*, Medan, Yayasan Pencerahan Mandailing, 2008, Hal. 137.

dewasa, orang yang dibawah perwalian dan orang yang dicabut hak-hak keperdataanya 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 :⁸⁹

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

b. Badan Hukum Indonesia atau pendukung hak dan kewajiban yang tidak berjiwa. 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).⁹⁰ Untuk dapat menjadi subjek Hak Guna Usaha, badan hukum harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu :

- 1) Didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia.
- 2) Berkedudukan di indonesia. Hal ini membawa konsekwensi bahwa setiap badan hukum, selama didirikan menurut ketentuan hukum dan berkedudukan di Indonesia dapat menjadi subjek hak guna usaha. Apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana di atas, maka berdasarkan Pasal 3

⁸⁹ CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2002), Hal. 118.

⁹⁰ *Ibid*

Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996, maka dalam jangka waktu satu tahun Hak Guna Usaha tersebut wajib dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila tidak dialihkan, Hak Guna Usaha tersebut hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Berikut ini adalah tanah yang dapat dijadikan objek HGU, antara lain :⁹¹

1. Tanah Negara (pasal 28 UUPA jo. Pasal 4 ayat 1 PP40/96).
2. Apabila tanah yang akan dijadikan obyek Hak Guna Usaha tersebut merupakan kawasan hutan yang dapat dikonversi, maka terhadap tanah tersebut perlu dimintakan dulu pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan.
3. Apabila tanah yang akan dijadikan obyek hak guna usaha adalah tanah yang sudah mempunyai hak, maka hak tersebut harus dilepaskan/dibebaskan terlebih dulu.
4. Dalam hal tanah yang dimohon terdapat tanaman dan atau bangunan milik orang lain yang keberadaannya berdasarkan alas hak yang sah, maka pemilik tanaman atau bangunan tersebut harus mendapat ganti rugi dari pemegang hak baru.

Apabila tanah yang dimohon adalah tanah ulayat, maka pemohon Hak Guna Usaha harus mengadakan perjanjian dengan masyarakat hukum adat selaku pemegang hak ulayat mengenai penyerahan penggunaan tanah ulayat dimaksud untuk jangka waktu tertentu, sehingga apabila jangka waktu itu habis, atau tanahnya sudah tidak dipergunakan lagi atau diterlantarkan maka hak guna usaha

⁹¹ BPN, *Op Cit*, Hal. 1-3.

itu hapus, dan penggunaan tanah selanjutnya harus mendapat persetujuan baru dari masyarakat adat setempat, kecuali tanah ulayat tersebut dilepaskan oleh masyarakat adat.⁹² Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Selain itu masalah yang berkaitan dengan tanah, adalah tentang ijin lokasi, dimana berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, permohonan diajukan kepada Bupati Kepala Daerah Tingkat II setempat, selanjutnya datanya akan diolah berdasarkan data dari Kantor Pertanahan dan Surat Keputusannya akan ditanda tangani oleh Bupati.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, diatur pula mengenai batas luas maksimum penguasaan tanah yang dapat diberikan ijin lokasi untuk Hak Guna Usaha dibidang perkebunan untuk semua komoditas kecuali tebu batas maksimumnya untuk satu propinsi 20.000 ha, sedangkan untuk tebu luasnya 60.000 ha, sedangkan untuk Hak Guna usaha bidang tambak, luas maksimumnya dalam satu propinsi di wilayah pulau Jawa 100 ha dan diluar pulau Jawa 200 ha. Adapun batas luas maksimum penguasaan tanah untuk sekala besar yang mencakup seluruh Wilayah Indonesia untuk semua komoditas kecuali tebu batas luas maksimumnya 100.000 ha dan untuk komoditas tebu 150.000 ha.⁹³

3.5.1. Permohonan HGU

Berikut ini adalah prosedur permohonan HGU :⁹⁴

1. Permohonan Hak Guna Usaha diajukan secara tertulis kepada
Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi

⁹² *Ibid*

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 5.

setempat (sesuai kewenangan) atau kepada Kepala BPN (sesuai kewenangan) melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setempat dengan tembusannya disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

2. Permohonan tersebut memuat keterangan mengenai identitas pemohon, keterangan mengenai data fisik dan yuridis dari tanahnya, serta keterangan lain yang dianggap perlu.
3. Permohonan dimaksud juga harus dilampiri dengan :
 - a. Fotokopi identitas pemohon atau akta pendirian perusahaan yang telah memperoleh pengesahan dan telah didaftarkan sebagai badan hukum.
 - b. Rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang.
4. Ijin lokasi atau surat penunjukkan penggunaan tanah atau surat ijin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
5. Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.
6. Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan dari Presiden bagi Penanaman Modal Asing tertentu.

3.5.2. Kewajiban Pemegang HGU

Hak atas tanah (termasuk hak guna usaha) selain memberikan kewenangan untuk mengusahakan dan atau menggunakan tanahnya, juga membebani kewajiban kepada pemegang haknya. Kewajiban ini salah satunya dimaksudkan untuk mendorong agar pengusahaan hak guna usaha dapat efisien. Adapun kewajiban-kewajiban pemegang Hak Guna Usaha ditentukan berdasarkan UU No.5 Tahun 1960 jg PMPA No.11 Tahun 1962, PMPA No.2 Tahun 1964, Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertanian Nomor 2/Pert/OP/8/1969 Tahun 1969, Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, secara singkat kewajiban ini dapat dirinci sebagai berikut :⁹⁵

- a. Tanah yang diberikan dengan hak guna usaha harus diusahakan secara layak menurut norma-norma yang berlaku bagi penilaian perusahaan perkebunan;
- b. Pemegang hak guna usaha tunduk pada peraturan mengenai syarat-syarat perburuhan;
- c. Apabila di dalam areal hak guna usaha ternyata masih terdapat penggarapan/pendudukan rakyat secara menetap dan dilindungi Undang-Undang serta belum memperoleh penyelesaian, maka pemegang hak guna usaha harus menyelesaikan masalah tersebut menurut ketentuan perundang undangan yang berlaku;
- d. Setiap tahun harus dilakukan peremajaan tanaman dan atau penanaman baru sehingga seluruh areal dimanfaatkan sebagaimana tujuan pemberiannya;

⁹⁵ *Ibid*, Hlm. 7.

- e. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang haknya maupun bagi masyarakat dan Negara;
- f. Pemegang hak wajib mengusahakan sendiri secara aktif;
- g. Mendaftarkan haknya pada Kantor Pertanahan untuk memperoleh Sertifikat Hak Atas Tanah sebagai tanda bukti yang kuat;
- h. Membayar uang pemasukan kepada Negara dan BPHTB;
- i. Membuat dan menyampaikan laporan tertulis mengenai pengusahaan dan hak guna usaha tersebut;
- j. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan yang ada di dalam areal hak guna usaha hal ini dimaksudkan agar setiap jengkal tanah dipergunakan seefisien mungkin dengan memperhatikan asas lestari, optimal, serasi seimbang untuk berbagai keperluan pembangunan serta mencegah kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- k. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna usaha tersebut kepada Negara sesudah jangka waktunya berakhir atau haknya hapus atau dibatalkan;
- l. Menyerahkan Sertifikat hak atas tanahnya apabila jangka waktu haknya berakhir atau hapus.

3.5.3. Peralihan HGU

Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan, hal ini bisa dilaksanakan melalui jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah dan pewarisan.

Peralihan Hak Guna Usaha ini harus didaftar di Kantor Pertanahan. (Pasal16 PP40/96) Peralihan Hak Guna Usaha yang disebabkan Jual beli, hal ini harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, hal ini diatur dalam pasal 37 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 jo pasal 98 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997, dan peralihan ini baru bisa dilakukan setelah adanya ijin peralihan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional. Disamping Hak Guna Usaha dapat dialihkan, juga dapat dibebani dengan Hak Tanggungan, ketentuan mengenai pembebanan Hak Tanggungan ini diatur dalam Undang-Undang nomor 4 tahun 1996.⁹⁶

3.5.4. Biaya Permohonan HGU

Adapun biaya yang harus dikeluarkan dalam proses permohonan Hak Guna Usaha ini meliputi :⁹⁷

1. Biaya pemeriksaan tanah yang dilakukan oleh Panitia Pemeriksaan Tanah B Propinsi setempat.
2. Biaya Pengukuran.
3. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan atau Pph.
4. Uang pemasukan yang disetor kepada Negara.

Ketentuan mengenai pembayaran Bea perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000, dimana besarnya BPHTB ditetapkan 5 % dari Nilai Obyek Pajak Kena Pajak. Sedangkan untuk besarnya biaya pemeriksaan tanah yang dilakukan oleh Panitia Pemeriksaan

⁹⁶ *Ibid*, Hlm. 9.

⁹⁷ *Ibid*

Tanah B Propinsi setempat, biaya pengukuran dan uang pemasukan yang harus dibayar ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002.

3.5.5. Hapusnya HGU

Hak Guna Usaha hapus berdasarkan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 karena :⁹⁸

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya.
- b. Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena :
 - 1) Tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13 dan atau Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.
 - 2) Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- c. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya, sebelum jangka waktunya berakhir.
- d. Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.
- e. Diterlantarkan.
- f. Tanahnya musnah.

3.5.6. Perpanjangan HGU

Dalam rangka untuk memberikan iklim yang kondusif kepada para investor disektor perkebunan, Badan Pertanahan Nasional telah melakukan langkah-

⁹⁸ *Ibid*

langkah kebijakan untuk memberikan perpanjangan jangka waktu (selama 25 tahun) dan pembaharuan Hak Guna Usaha (selama 35 tahun) sekaligus, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dengan persyaratan sebagai berikut :⁹⁹

1. Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, Sifat dan tujuan pemberian hak tersebut.
2. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak.
3. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.
4. Jangka waktu berdiri Badan Hukum harus sesuai dengan jangka waktu perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan Hak Guna Usaha yang akan diberikan.
5. Batas tanah yang diberikan perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan Hak Guna Usaha jelas terpelihara dalam keadaan baik dan tidak ada perubahan serta tidak terdapat penggarapan/pendudukan rakyat secara menetap.
6. Klasifikasi tahun berjalan atas tanah perkebunan yang dimohon tersebut minimal kelas II (Baik).

3.5.7. Pemasalahan HGU

Setelah reformasi bergulir telah terjadi perkembangan yang menarik terhadap tanah-tanah HGU, dimana telah terjadi pendudukan tanah dengan Hak Guna Usaha yang masih berlaku oleh rakyat hampir di seluruh Propinsi yang memiliki lokasi perkebunan dengan berbagai dalil atau argumen hukum. Pada

⁹⁹ *Ibid*, Hal. 10.

umumnya pendudukan tanah-tanah HGU didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut :¹⁰⁰

1. Proses ganti rugi yang belum tuntas disertai adanya intimidasi. Tanah perkebunan dalam penguasaannya pada saat yang lalu belum diselesaikan secara baik terutama masalah ganti ruginya atau karena adanya paksaan (intimidasi) sehingga masyarakat terpaksa memberikan tanahnya untuk dijadikan lahan perkebunan.
2. Tanah garapan rakyat sejak jaman dahulu diambil alih dan dijadikan tanah perkebunan. Tanah perkebunan (terutama bekas hak *erfpacht*) menurut pengakuan masyarakat sejak jaman Jepang telah digarap oleh masyarakat dan sekitar tahun enam puluhan tanah garapan masyarakat tersebut telah diambil alih serta dijadikan perkebunan tanpa penyelesaian secara tuntas.
3. Perbedaan luas hasil ukur dengan luas tanah Hak Guna Usaha. Bahwa Surat Keputusan pemberian Hak Guna Usaha sebelumnya diterbitkan tanpa terlebih dahulu dilakukan pengukuran secara kadastral. Kemudian baru dilakukan pengukuran keliling batas. Pada saat pengukuran tersebut sering terjadi luas tanah yang diukur melebihi luas yang ditetapkan dalam Surat Keputusan pemberian haknya. Oleh karena itu, ada dugaan masyarakat bahwa luas tanah yang dikuasai oleh pengusaha perkebunan yang telah diterbitkan Hak Guna Usahanya berbeda jauh dengan kenyataan di lapangan.

¹⁰⁰ *Ibid*, Hal. 11-12

4. Tanah HGU perkebunan merupakan tanah ulayat atau warisan dari sebuah kesultanan. Tanah perkebunan menurut pengakuan masyarakat adalah tanah adat/ulayat yang merupakan hak masyarakat setempat yang diambil alih oleh pengusaha tanpa seijin masyarakat/ketua adat mereka atau tanah tersebut merupakan warisan dari keturunan Sultan/Raja, sehingga sebagai ahli waris merasa yang lebih berhak.

