

KEPASTIAN HUKUM BAGI INVESTOR DALAM PERPANJANGAN HAK GUNA USAHA

I Gede Panca Sudiarta, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:
pancasudiarta850@gmail.com

Desak Putu Dewi Kasih, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:
dewi_kasih@unud.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i02.p08>

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang pengaturan masa Hak Guna Usaha, faktor-faktor penghambat perpanjangan Hak Guna Usaha, serta kepastian hukum terhadap aset-aset investor dan keberlangsungan investasi di atas tanah Hak Guna Usaha jika permohonan perpanjangan masa waktunya tidak diberikan perpanjangan. Penelitian ini memakai perundang-undangan sebagai bahan hukum untuk dikaji atau biasa disebut penelitian hukum normatif. Penelitian ini menganalisis Undang-undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat konflik norma dalam pengaturan permohonan perpanjangan Hak Guna Usaha antara Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Penanaman Modal. Faktor penghambat perpanjangan Hak Guna Usaha ada dua yaitu dari sisi hukum dan lembaga pelaksana. Hak investor atas aset-aset dan investasi di atas Hak Guna Usaha jika permohonan perpanjangan Hak Guna Usaha tidak diberikan, maka segala aset-aset berupa harus dibongkar, untuk lahan dan tumbuhan yang berada diatas lahan tersebut harus diserahkan atau menjadi milik Negara, kecuali jika asset diatas Hak Guna Usaha tersebut masih diperlukan untuk, maka dapat diberikan ganti rugi.

Kata Kunci: *Kepastian Hukum, Jangka Waktu, Hak Guna Usaha*

ABSTRACT

This research examines the arrangement of the business use rights period, the factors that inhibit the extension of the land use rights, as well as legal certainty for the assets of investors and what the fate of investing in land use rights is if the application for extension of the period of time is not granted. This research uses legislation as legal material to be studied or what is commonly called normative research. This research analyzes the Basic Agrarian Law, Government Regulation No.40 Year 1996 regarding Business Use Rights, and Law Number 25 Year 2007 concerning Investment. The results of this study show there is a conflict of norms in regulating applications for extension of business use rights between the Basic Agrarian Law and the Capital Investment Law. There are two factors inhibiting the extension of Business Use Rights, namely from the legal side and the implementing agency. The rights of investors to assets and investment in land use rights, if the application for extension of the land use rights is not granted, all assets in the form must be dismantled, for land and plants on the land must be submitted or become state property, unless the assets above the Right to Cultivate are still required, compensation can be given.

Keywords: *Legal certainty, Period of time, Cultivation Rights*

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah dalam kehidupan manusia adalah sesuatu yang sangat penting. Di Indonesia tanah dikuasai oleh Negara, dimana Negara berhak atas kekuasaan mengatur dan memberdayakan sumber daya alam termasuk tanah. Walaupun Negara yang memiliki kekuasaan atas pengelolaan tanah, namun Rakyat Indonesia tetap diberikan hak untuk menikmati dan menduduki tanah tersebut. Pengaturan mengenai tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUPA), dimana dasar hukum pembentukannya adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI 1945) yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) yang menentukan, bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Hal tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menentukan, bahwa "bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat". Menurut ketentuan tersebut bahwasannya wewenang dari hak menguasai oleh negara pada tingkatan tertinggi sebagaimana diatur pada Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah untuk:

"(a) mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya; (b) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa."

Menurut ketentuan tersebut diatas, Negara yang merupakan organisasi tertinggi memiliki kewenangan untuk mengatur dengan cara membuat peraturan, kemudian mengawasi pelaksanaannya, penggunaannya, kesediaannya untuk jangka panjang serta pemeliharannya atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, selain itu Negara juga membuat peraturan mengenai hak-hak yang dapat dikembangkan dari hak kekuasaan atas Negara tersebut.¹ Sebagaimana dijelaskan diatas, UUPA merupakan pengaturan mengenai tanah di Indonesia, tujuan pembentukan UUPA adalah sebagai landasan guna pemberian kepastian hukum kepada rakyat mengenai hak-hak atas tanah.²

Hak atas tanah adalah kewenangan yang diberikan seseorang terhadap tanah untuk mempergunakannya dan memanfaatkan tanah yang dimiliki haknya itu. Kata "mempergunakan" memiliki pemahaman bahwa hak atas tanah tersebut digunakan untuk pendirian bangunan, dan kata "memanfaatkan" bermakna bahwa hak atas tanah yang dimiliki adalah untuk kegiatan perikanan, peternakan, pertanian, dan perkebunan, bukan untuk mendirikan bangunan.³

¹ Hamidah, U. "Aspek Negara Hukum Kesejahteraan Dalam Politik Hukum Agraria Nasional." *Monograf* 1, No. 1 (2014): 1.

² Nae, F.E. "Kepastian Hukum Terhadap Hak Milik atas Tanah yang Sudah Bersertifikat." *Lex Privatum* 1, No. 5 (2013): 2.

³ Arba, H.M. *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta, Sinar Grafika, 2015), 11.

Kewenangan Negara berupa hak untuk menguasai tanah dalam bentuk pemanfaatan tanah sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yang ditujukan sebesar-besarnya untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Selanjutnya menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA 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 baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”

Adapun hak-hak atas tanah yang dapat dibagikan kepada subjek hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA terdiri dari: 1) Hak Milik, 2) Hak Guna Bangunan, 3) Hak Guna Usaha, 4) Hak Pakai, 5) Hak Sewa, 6) Hak Membuka Tanah, 7) Hak Memungut Hasil Hutan, 8) Hak-hak lain yang sifatnya sementara.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas terdapat Hak Guna Usaha (selanjutnya disingkat HGU). HGU merupakan hak-hak baru dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat modern yang hanya dapat diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.⁴ HGU merupakan konversi dari hak *erfpacht* sebelum berlakunya UUPA di Indonesia. Menurut Pasal 720 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat KUHP) Hak *erfpacht* adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban membayar upeti tahunan kepada pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya, baik berupa uang maupun berupa hasil atau pendapatan. Jika mengacu pada ketentuan tersebut, terlihat bahwa hak *erfpacht* berada di atas tanah hak milik, hal ini dikarenakan menurut hukum agraria pemerintah kolonial Belanda, Negara boleh memiliki tanah. Setelah berlakunya UUPA, hak *erfpacht* yang sebelumnya dikuasai oleh perusahaan asing pada masa pemerintah kolonial Belanda dikonversi menjadi HGU. Sebagaimana ketentuan konversi pada UUPA Pasal III yang menentukan bahwa Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam pasal 28 ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.⁵

Definisi HGU menurut ketentuan Pasal 28 ayat (1) UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan, pertanian, perikanan atau peternakan. Selanjutnya pada ayat (2) menentukan hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.

Pengaturan mengenai HGU juga diatur dalam aturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah (selanjutnya disingkat PP No.40 Th.1996), Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak

⁴ Mursil. “Jaminan Kepastian Hukum Pemberian Perpanjangan Hak Guna Usaha.” *Refleksi Hukum* 8, No.1 (2014), 31.

⁵ Fatimah, Titin dan Hengky Andora. “Pola Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Di Sumatera Barat (Sengketa Antara Masyarakat Dengan Investor).” *Jurnal Ilmu Hukum* 4, No.1 (2010), 66.

Pengelolaan (selanjutnya disingkat PERMEN ATR No.9 Th.1999), dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan Dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha (selanjutnya disingkat PERMEN ATR No. 7 Th. 2017).

Pemberian HGU pada dasarnya dapat membantu masyarakat, karena dengan adanya usaha atau perusahaan pada tanah HGU, maka memberikan masyarakat sekitar peluang kerja pada perusahaan tersebut dan mengurangi jumlah masyarakat yang tidak memiliki kerja. Hal ini didukung pula oleh Undang-Undang No. 40 Th.2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat UUP) dimana pada Pasal 74 ayat (1) diatur: Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan.⁶

Negara dapat memberikan hak atas tanah kepada subjek hukum dengan jangka waktu tertentu. Menurut Pasal 29 UUPA bahwa HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun. Jangka waktu yang dimaksud tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun. Mengenai jangka waktu yang diberikan Negara atas HGU juga diatur dalam PP No.40 Th.1996 Pasal 8 yang menentukan, bahwa "HGU dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Sesudah jangka waktu HGU dan perpanjangannya berakhir, maka dapat diberikan pembaharuan HGU di atas tanah yang sama. Selanjutnya dalam PERMEN ATR No. 7 Th. 2017 Pasal 3 menentukan HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Setelah jangka waktu HGU dan perpanjangannya berakhir, maka dapat diberikan pembaharuan HGU di atas tanah yang sama untuk jangka waktu paling lama 35 tahun.

Berdasarkan dari ketentuan tersebut terdapat perbedaan mengenai jangka waktu HGU yang diberikan, menurut UUPA jangka waktu yang diberikan kepada subjek hukum perseorangan total lamanya adalah 50 tahun, untuk perusahaan adalah 60 tahun setelah mendapat perpanjangan, dan UUPA tidak mengatur mengenai pembaharuan HGU. Perpanjangan HGU sebagaimana diatur pada PP No.40 Th.1996 jo PERMEN ATR No. 7 Th. 2017 tidak membedakan jangka waktu HGU yang diberikan kepada subjek hukum perorangan maupun perusahaan, jangka waktu yang diberikan terhadap HGU adalah total 60 tahun dengan tambahan 35 tahun sebagai pembaharuan HGU.

Mengenai masalah perpanjangan HGU diatur lebih lanjut pada PP dan PERMEN ATR. Menurut PP No. 40 Th. 1996 Pasal 10 ayat (1) permohonan perpanjangan jangka waktu HGU atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGU tersebut. Kemudian menurut PERMEN ATR No. 9 Th. 1999 Pasal 25 dan 26 bahwa "Permohonan perpanjangan jangka waktu HGU diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu tersebut. Sesudah jangka waktu HGU atau perpanjangan berakhir, maka dapat diberikan hak pembaharuan HGU di atas tanah yang sama. Menurut Pasal 32 ayat (1) PERMEN ATR No. 7 Tahun 2017 Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha dapat diajukan oleh pemegang hak paling cepat dalam tenggang waktu 5 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka 5 tahun

⁶ Adjie, Habib. *Status Badan Hukum, Prinsip-Prinsip dan Tanggung Jawab Sosial Perseroan Terbatas*. (Bandung, CV.Mandar Maju, 2008), 71.

adalah waktu tercepat untuk melakukan perpanjangan HGU dan 2 tahun sebelum jangka waktu berakhir adalah waktu terlambat, setelah masa perpanjangan berakhir maka dapat dimohonkan pembaruan diatas tanah yang sama.

Terkait dengan investasi, masa pemberian HGU sebagaimana pengaturannya dalam PP No. 40 Th. 1996 memberikan kemungkinan untuk dilakukan sekaligus ketika mengajukan permohonan HGU, yaitu diatur pada Pasal 11 ayat (1) yang menentukan bahwa:

“Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan atau pembaharuan HGU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan HGU.”

Hal tersebut kemudian diperkuat dengan Undang-Undang No. 25 Th. 2007 Tentang Penanaman Modal (selanjutnya disingkat UUPM). Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa:

“Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal, berupa HGU yang dapat diberikan dengan jumlah 95 tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 tahun dan dapat diperbarui selama 35 tahun....”

Adanya pengaturan yang memberikan kemungkinan untuk melakukan perpanjangan dan pembaharuan dimuka sekaligus ketika mengajukan permohonan HGU sebagaimana diatur dalam PP No. 40 Th. 1996 dan UUPM tentu saja dapat menimbulkan permasalahan, dikarenakan dalam UUPA tidak ada pengaturan mengenai perpanjangan di muka sekaligus. UUPA hanya mengatur perpanjangan dilakukan secara bertahap yaitu 25/35 tahun dan 2 tahun sebelum masa HGU berakhir dapat diperpanjang selama 25 tahun. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul “Kepastian Hukum Terhadap Investor Hak Guna Usaha.”

State of the art diambil dari penelusuran beberapa contoh penelitian terdahulu yang digunakan sebagai panduan dan acuan dalam melakukan penelitian ini, yaitu berupa jurnal-jurnal antara lain artikel yang ditulis oleh Ni Ketut Sri Parwati dan Sudjito yang berjudul “Politik Hukum Pemberian Hak Guna Usaha Setelah Berlakunya Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007 Dan Implikasinya Terhadap Nasib Petani” pada *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 21 Nomor 1 tahun 2009 yang meneliti mengenai implementasi kebijakan HGU dan Implikasi Kebijakan Pemberian HGU terhadap nasib petani setelah diberlakukannya UUPM Nomor 25 Tahun 2007.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka dapat dikemukakan rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan jangka waktu pemberian Hak Guna Usaha dan faktor-faktor penghambat perpanjangan Hak Guna Usaha?
2. Bagaimana kepastian hukum bagi hak investor atas aset-aset dan investasi di atas HGU jika permohonan perpanjangan jangka waktu HGU tidak diberikan perpanjangan?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami pengaturan jangka waktu pemberian Hak Guna Usaha dan faktor-faktor penghambat perpanjangan Hak Guna Usaha dan kepastian hukum akan hak investor atas aset-aset dan investasi di atas HGU jika permohonan perpanjangan jangka waktu HGU tidak diberikan perpanjangan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Pada prinsipnya penelitian hukum normatif, merupakan penelitian yang menggunakan peraturan perundang-undangan menjadi bahan hukum primer dalam mengkaji permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.⁷ Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan hukum yang berupa peraturan-perundang-undangan yang mengatur mengenai perpanjangan Hak Guna Usaha dan berbagi doktrin yang terdapat dalam buku, dan kamus hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Pengaturan Jangka Waktu Pemberian Hak Guna Usaha dan Faktor-Faktor Penghambat Atas Perpanjangan Hak Guna Usaha

UUPA mengatur mengenai hak atas tanah, salah satunya mengatur mengenai HGU guna mendukung usaha-usaha di bidang agraris khususnya dalam bidang usaha pertanian, perikanan atau peternakan yang diberikan fasilitas untuk menggunakan tanah negara dalam megupayakan usahanya tersebut dalam bentuk HGU.⁸ Menurut Pasal 28 UUPA mendefinisikan, bahwa HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan." Selanjutnya menurut Pasal 29 UUPA "HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun. Jangka waktu yang dimaksud tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

HGU merupakan hak atas tanah yang bersifat utama, namun tidak bersifat terkuat dan terpenuh. Artinya bahwa HGU ini memiliki batas waktu keberlakuannya, walaupun haknya tersebut dapat dialihkan kepada pihak lain. HGU merupakan hak baru yang diakui dalam UUPA, dimana pemberiannya kepada subjek hukum terbatas pada tanah yang keberadaannya dalam penguasaan langsung oleh Negara dengan tujuan untuk mencukupi kebutuhan masyarakat moderen, sehingga pemberian HGU tidak dapat dilakukan terhadap tanah yang berstatus Hak Milik.⁹

Pengaturan HGU selain diatur dalam UUPA juga diatur dalam PP dan PERMEN, menurut PP No.40 Th.1996 Pasal 18 ayat (1) "HGU dapat diberikan untuk jangka waktu

⁷ Soekanto, Soerjono., *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI-Press, 2018), 51.

⁸ Parwati, Ni Ketut Sri dan sudjito. "Politik Hukum Pemberian Hak Guna Usaha Setelah Berlakunya Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007 Dan Implikasinya Terhadap Nasib Petani." *Mimbar Hukum* 21, No.1 (2009),144.

⁹ Parlindungan, A.P. *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. (Bandung, Mandar Maju, 1991), 145.

paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun." Selanjutnya dalam PERMEN ATR No. 7 Th. 2017 Pasal 3 ayat (1), menentukan bahwa "HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun." Ketentuan pada Pasal 8 ayat (1) PP No. 40 Th. 1996 dan Pasal 3 ayat (1) PERMEN ATR No. 7 Th. 2017 tentang jangka waktu HGU tersebut masih sejalan dengan UUPA, akan tetapi pada Pasal 8 ayat (2) PP No.40 Th.1996 yang menyatakan bahwa "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". Hal tersebut senada dengan Pasal 3 ayat (2) PERMEN ATR No. 7 Th. 2017 yang menentukan, bahwa "Setelah jangka waktu Hak Guna Usaha dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaruan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun." Selanjutnya demi kepentingan investor pada Pasal 11 PP No. 40 Th. 1996 menentukan "Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Usaha."

Berdasarkan ketentuan tersebut mengenai pembaharuan HGU yang diatur pada PP dan PERMEN jika dikaitkan dengan ketentuan UUPA, terlihat sangat jelas pemanfaatan dan pengelolaan lahan adalah untuk kepentingan pemodal dan hal tersebut bertentangan dengan UUPA dan yang diamanatkan Pasa1 33 ayat (3) UUDNRI. Padahal UUPA dibuat untuk menggantikan hukum pertanahan kolonial Belanda yang banyak terdapat kelemahan, karena memuat politik penjajahan dan menindas hak-hak rakyat.¹⁰ Selain itu dengan disahkannya UUPM dimana Pasal 22 menentukan "Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 tahun dan dapat diperbarui selama 35 tahun", hal tersebut tentu saja membuat dampak yang sangat kejam kepada rakyat, rakyat seperti tidak lagi memiliki hak terhadap tanah seperti yang dijelaskan dalam UUPA. Selain bertentangan dengan UUPA, UUPM juga terkesan lebih memberikan hak previllage kepada para investor, sementara rakyat hanya menjadi buruh.

Pengaturan mengenai pemberian HGU yang ditentukan dalam UUPA yaitu, bahwa waktu pemberian HGU adalah paling lama 60 tahun, namun dalam PP No. 40 Th. 1996 dan PERMEN ATR No. 7 Th. 2017, serta UUPM menyimpangi dengan adanya ketentuan pembaharuan HGU selama 35 tahun, sehingga jelas terlihat ketentuan tersebut mulai disusupi oleh kepentingan ekonomi dan politik.

Kebijakan pemerintah melalui PP No. 40 Th. 1996 dan PERMEN ATR No. 7 Th. 2017 untuk pengaturan Hak Guna Usaha, sampai dengan saat ini masih banyak menyisakan konflik yang belum terselesaikan. UUPM dengan UUPA sampai dengan saat ini tetap diberlakukan dan mendapatkan pengakuan di Indonesia, sehingga mengakibatkan terjadinya tumpang tindih aturan dalam penerapannya. Jika berpedoman pada asas *lex specialis derogat generalis*, maka UUPA lah yang mejadi acuan, karena aturan yang mengatur tanah dan hak atas tanah adalah UUPA yang bersumber

¹⁰ Wardhani, Dwi Kusumo. "Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)." *Jurnal Komunikasi Hukum* 6, No.2 (2020), 444.

dari Pasal 33 ayat (3) UUDNRI, sehingga UUPM menjadi dianggap gugur atau tidak berlaku lagi.

UUPM adalah implikasi yang negatif apabila pelaksanaannya tidak didukung oleh struktur hukum yang memadai dari segi kuantitas maupun kualitas sumber daya manusia. Kepemilikan HGU dalam UUPM memiliki jangka waktu yang sangat lama yaitu 95 tahun, dengan jangka waktu yang begitu lama petani atau rakyat hanya dapat menikmati sebagai petani buruh saja tanpa dapat menikmati langsung keuntungan yang sebenarnya bisa didapat. Butuh waktu yang cukup lama bagi petani untuk dapat kesempatan mengelola langsung HGU tersebut.

Disetiap aktifitas pastilah akan ada permasalahan yang terjadi, tentunya ada faktor-faktor yang mempengaruhi permasalahan tersebut. Tidak bedanya juga didalam melakukan perpanjangan HGU tidaklah semua proses perpanjangan HGU tersebut berjalan mulus, pasti ada juga terdapat faktor-faktor yang dapat menghambat proses perpanjangan HGU, salah satunya adalah faktor hukum, faktor hukum meliputi segala bentuk aturan yang yang menjadi patokan dalam aktivitas yang dijalani di dalam masyarakat guna terciptanya ketertiban, hal ini tidak hanya dibatasi pada undang-undang tetapi juga peraturan tertulis yang berlaku *universal* yaitu peraturan pemerintah.¹¹

Hukum yang mengatur haruslah jelas, jika hukum saja tidak jelas tentunya masyarakat tidak akan menemukan kepastian hukum yang diharapkan oleh setiap manusia, Undang-undang harus sejalan dengan tonggak hukum yang telah ditentukan. Akan menjadi masalah jika adanya aturan hukum yang tidak selaras. Karena hukum ialah pola aturan yang terikat, berkaitan dan harus harmonis dengan peraturan lainnya.¹²

Adapun faktor yang menghambat perpanjangan Hak Guna Usaha adalah sebagai berikut: *pertama*, adanya faktor hukum yakni ketidakselarasan hukum dalam pengaturan mengenai permasalahan pertanahan Hak Guna Usaha. Ketidakselarasan ini dimaksud dimana adanya tumbang tindih antar Peraturan Perundang-undangan.¹³ Hal tersebut dapat terjadi karena proses pembuatan dan terbitnya terlalu lama, sehingga ketika peraturan itu mulai diberlakukan, aturannya telah tidak sesuai lagi dengan keadaan yang ada dalam masyarakat. Selain itu juga dalam menjaga kepastian hukum adanya ketidakkonsistenan Pemerintah dalam membuat aturan sehingga terkadang terjadi pertentangan antara aturan yang lebih tinggi dengan aturan pelaksanaannya.

Faktor *kedua* yakni lembaga yaitu penegak hukum atau instansi-instansi yang terkait dalam permasalahan tanah HGU. Adapun instansi-instansi yang berwenang dalam mengurus masalah pertanahan yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan instansi yang menangani permasalahan sengketa tanahnya yaitu pihak pengadilan.¹⁴ Menurut Soerjono Soekanto, yang dimaksud dengan "faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang secara langsung terlibat dalam bidang penegakan hukum." Aparat hukum harus melayani amanah yang diberikan secara baik sesuai dengan posisinya yang sudah tertata dalam peraturan jabatannya sesuai dengan peraturan perundangan,

¹¹ Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2010), 4.

¹² *Ibid.*

¹³ Mitendra, H. M. "Fenomena dalam Kekosongan Hukum". *Jurnal Rechtsvinding Online*. (2018), 2.

¹⁴ Bunga, M. "Tinjauan Hukum Terhadap Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah". *Gorontalo Law Review* 1, No. (2018), 39-49.

dengan mengutamakan keadilan dan profesionalisme, sehingga semua pihak termasuk semua anggota masyarakat dapat mempercayai aparat penegak hukum serta dapat menjadi panutan masyarakat.¹⁵

Adapun faktor penghambat perpanjangan HGU dari sisi lembaga, yaitu adanya penerbitan sertifikat baru diatas tanah yang masih berstatus HGU, hal ini dikarenakan jarang dilakukannya pengecekan data atas tanah secara berkala diareal tanah HGU. Selanjutnya terkait pengukuran peta tanah yang dilakukan oleh pihak BPN, banyak terdapat ketidaksesuaian letak tanah yang berada dilapangan dengan sertifikatnya, tidak sedikit sering dijumpai juga dimana hasil dari peta pengukuran dan dilapangan terdapat kelebihan luas ukuran tanah, hal inilah yang merupakan salah satu faktor permasalahan dalam perpanjang Hak Guna Usaha.

3.2 Kepastian hukum bagi investor dalam perpanjangan Hak Guna Usaha

Perpanjangan jangka waktu HGU termasuk kedalam golongan pendaftaran karena terjadi perubahan data yaitu jangka waktu berlaku HGU yang tercantum dalam sertifikat HGU meskipun subjek dan objeknya tidak berubah. Menurut Pasal 1 angka 9 PERMEN ATR No. 9 Th. 1999, perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya suatu hak atas tanah tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir.

Sebagaimana diketahui bahwa antar peraturan sering kali terjadi pertentangan/tumpang tindih antara peraturan satu dengan peraturan yang lain, sehingga menjadikan adanya ketidakpastiannya hukum dalam penerapannya yang mengakibatkan tujuan hukum menjadi tidak dapat dicapai. Hukum memiliki tujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa hukum memiliki tujuan utama yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.¹⁶

Prinsip kepastian hukum adalah dasar untuk melaksanakan diperolehnya hak atas tanah, dimana harus sesuai dengan aturan yang berlaku. Perundang-undangan dalam pengaturannya dimasyarakat harus jelas, termasuk tentang hak atas tanah agar tidak terjadi pertentangan/tumpang tindih antar peraturan, yang dapat mengakibatkan tujuan hukum tidak akan pernah tercapai. Tujuan hukum adalah melindungi kepentingan manusia, untuk terciptanya ketertiban dan keseimbangan di masyarakat. Selain itu hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan, karena setiap orang berharap penerapan hukum sesuai dengan aturan yang berlaku dan itulah yang diharapkan dari prinsip kepastian hukum.

Pada penentuan waktu pengajuan permohonan perpanjangan HGU, masyarakat mengacu pada PP No. 40 Tahun 1996 bahwa "perpanjangan dapat diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya hak atas tanah tersebut" Namun pada PERMEN ATR No. 7 Th. 2017 menentukan perpanjangan dapat diajukan paling cepat 5 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak." Sehingga disini dapat difahami bahwa pemilik HGU memiliki kepastian hukum dalam melakukan perpanjangan haknya dan

¹⁵ Beddu, Sumiyati. "Analisis Hukum Okupasi Areal Tanah HGU PT. Bumi Sumalata Indah Di Kabupaten Gorontalo Utara." *Jurnal Hukum Justitia* 1, No.1 (2013), 111.

¹⁶ Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. (Jakarta, Liberty, 1985), 58.

dapat diselaraskan dari peraturan yang ada bahwa pengajuan perpanjangan dapat dilakukan selamat-lambatnya 2 tahun dan secepatnya 5 tahun dari sebelum berakhirnya jangka waktu HGU berakhir.

Menurut Pasa1 29 UUPA jangka waktu HGU dapat diberikan selama 35 tahun dan dapat diperpanjang selama 25 tahun. Selanjutnya dalam PP No. 40 Th. 1996 juga telah menjamin bahwa pemegang HGU dapat mengajukan permohonan perpanjangan ataupun pembaharuan kembali HGU yang dimilikinya jika terpenuhi syarat-syarat: (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; dan (3) pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Akan tetapi pengajuan perpanjangan HGU tersebut dapat ditolak apabila syarat syarat yang telah diatur tidak terpenuhi. Menurut PERMEN ATR No. 7 Th. 2017 Pasal 31 ayat (2), bahwa Perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan apabila memenuhi persyaratan: (a) pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha; (b) tanahnya masih dipergunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak yang bersangkutan; (c) penggunaan tanahnya masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat; (d) tanahnya tidak termasuk dalam database tanah terindikasi terlantar; dan/atau' (e) tanahnya tidak dalam perkara di lembaga peradilan, dan tidak diletakkan sita atau blokir/status quo.

Adapun akibatnya jika HGU yang ingin dimohonkan perperpanjangannya maupun pembaharuannya ditolak, maka menurut Pasal 18 PP No. 40 Th. 1996 adalah: (1) Apabila HGU hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas HGU tersebut kepada Negara dalam batas waktu yang ditetapkan oleh Menteri; (2) Apabila bangunan, tanaman dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) masih diperlukan untuk melangsungkan atau memulihkan perusahaan tanahnya, maka kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden; (3) Pembongkaran bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan atas biaya bekas pemegang HGU; (4) Jika bekas pemegang HGU lalai dalam memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), maka bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah bekas HGU itu dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang hak.

Berdasarkan dari aturan tersebut diatas, maka jika HGU yang dimohonkan perperpanjangannya maupun pembaharuannya ditolak, atau menjadi hapus maka segala aset yang dipunyai oleh pemilik HGU sebelumnya berupa bangunan ataupun benda lain yang berdiri diatasnya, harus dihancurkan.¹⁷ Sedangkan lahan dan tumbuhan yang berada diatas lahan tersebut harus diserahkan atau menjadi milik negara.

¹⁷ Jaelani, M., & Mukmin, A. "Kajian Hukum Kedudukan Bangunan Di Atas Hak Pakai Atas Tanah Yang Telah Di Batalkan (Di Tinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah)". *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum* 10, No. 2 (2018), 107-128.

4. Kesimpulan

Terdapat konflik norma dalam pengaturan permohonan perpanjangan HGU antara UUPA dan UUPM dimana UUPA mengatur pemberian HGU paling lama 60 tahun sedangkan UUPM mengatur paling lama 60 tahun dengan pembaharuan selama 35 tahun dan dapat diajukan permohonannya sekaligus diawal menjadi total 95 tahun. Untuk faktor penghambat perpanjangan HGU ada dua yaitu dari sisi hukum dan lembaga pelaksana. *Kedua*, mengenai hak investor atas aset-aset dan investasi di atas HGU jika permohonan perpanjangan HGU tidak diberikan, maka segala aset-aset berupa harus dibongkar, untuk lahan dan tumbuhan yang berada diatas lahan tersebut harus diserahkan atau menjadi milik Negara, kecuali jika asset diatas HGU tersebut masih diperlukan untuk, maka dapat diberikan ganti rugi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adjie, Habib. *Status Badani Hukum, Prinsip-Prinsip dan Tanggung Jawab Sosial Perseroan Terbatas*. (Bandung, CV.Mandar Maju, 2008).
- Arba, H.M. *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta, Sinar Grafika, 2015).
- Parlindungan, A.P. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. (Bandung, Mandar Maju, 1991).
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2010).
- Soekanto, Soerjono., *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI-Press, 2018).
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. (Jakarta, Liberty, 1985).

Jurnal:

- Bunga, M. "Tinjauan Hukum Terhadap Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah". *Gorontalo Law Review* 1, No. (2018).
- Beddu, Sumiyati. "Analisis Hukum Okupasi Areal Tanah HGU PT. Bumi Sumalata Indah Di Kabupaten Gorontalo Utara." *Jurnal Hukum Justitia* 1, No.1 (2013).
- Fatimah, Titin dan Hengky Andora. "Pola Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Di Sumatera Barat (Sengketa Antara Masyarakat Dengan Investor)." *Jurnal Ilmu Hukum* 4, No.1 (2010).
- Hamidah, U. "Aspek Negara Hukum Kesejahteraan Dalam Politik Hukum Agraria Nasional." *Monograf* 1, No. 1 (2014).
- Jaelani, M., & Mukmin, A. "Kajian Hukum Kedudukan Bangunan Di Atas Hak Pakai Atas Tanah Yang Telah Di Batalkan (Di Tinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah)". *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum* 10, No. 2 (2018).
- Mitendra, H. M. "Fenomena dalam Kekosongan Hukum". *Jurnal Rechtsvinding Online*. (2018).
- Mursil. "Jaminan Kepastian Hukum Pemberian Perpanjangan Hak Guna Usaha" *Refleksi Hukum* 8, No.1 (2014).

- Nae, F.E. "Kepastian Hukum Terhadap Hak Milik atas Tanah yang Sudah Bersertifikat". *Lex Privatum* 1, No. 5 (2013).
- Parwati, Ni Ketut Sri dan sudjito. "Politik Hukum Pemberian Hak Guna Usaha Setelah Berlakunya Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007 Dan Implikasinya Terhadap Nasib Petani." *Mimbar Hukum* 21, No.1 (2009).
- Wardhani, Dwi Kusumo. "Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)." *Jurnal Komunikasi Hukum* 6, No.2 (2020).

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan Dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha.