

ANALISIS YURIDIS PENGUASAAN TANAH TERLANTAR EX HAK GUNA USAHA OLEH MASYARAKAT DESA KASOMALANG

Alifa Nadya Salsabila⁽¹⁾

Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung (UNPAS), Jl. Lengkong Besar No. 68 Kota Bandung, Jawa Barat, Email: alifanadya17@unpas.com

Dedy Hernawan⁽²⁾

Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung (UNPAS), Jl. Lengkong Besar No. 68 Kota Bandung, Jawa Barat, Email: dedy.hernawan@unpas.ac.id

ABSTRAK

Perkembangan zaman yang kian pesat serta perkembangan penduduk menyebabkan peningkatan populasi, akan tetapi peningkatan populasi ini tidak sejalan dengan ketersediaan lahan/tanah. Tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomi. Salah satu jenis hak atas tanah adalah Hak Guna Usaha (HGU), yaitu hak untuk mengelola sebidang tanah yang diberikan oleh negara kepada suatu badan usaha atau perorangan dalam rangka meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan sifat penelitian deskriptif analisis, data yang diperoleh kemudian dilakukan analisis dengan metode yuridis kualitatif. Hapusnya HGU mengakibatkan status tanah menjadi tanah negara, sehingga negara melakukan penataan kembali atas penggunaan, pemanfaatan, dan kepemilikannya melalui Menteri. Bilamana jangka waktu HGU telah habis tetapi lebih dari 2 (dua) tahun pihak yang diberikan HGU tidak melakukan proses perpanjangan hak serta tidak mengusahakan dan memanfaatkan tanah yang diberikan, maka tidak dapat memiliki hak prioritas. Akan tetapi sebaliknya, masyarakat yang memanfaatkan tanah yang tidak diusahakan maupun dimanfaatkan oleh ex pemegang hak, maka berhak memiliki hak prioritas sebagaimana teori bola yang dikemukakan oleh Ter Haar. Akan tetapi masyarakat tetap perlu melakukan permohonan hak melalui Kantor Pertanahan setempat.

Kata Kunci : Hak Guna Usaha, Tanah Terlantar, Landreform.

ABSTRACT

The rapid development of the times and community development has caused an increase in population, but this increase in population was not in line with the availability of land. Land has a very high economic value so that it is everyone's obligation to maintain and retain its existence as an object of economic value. One type of land right is Cultivation Rights, which is the right to manage a piece of land given by the state to a business entity or individual in order to increase productivity and community welfare. This research is normative juridical research with the nature of descriptive research analysis, the data obtained is then analyzed with qualitative juridical methods. The abolition of Cultivation Rights resulted in the status of land becoming state land, so that the state reorganized its use, usage, and ownership through the Minister. If the Cultivation Rights period has expired and more than 2 (two) years the party granted by Cultivation Rights does not carry out the rights renewal process and does not cultivate and utilize the land granted, it cannot have priority rights. On the contrary, people who use land that is not cultivated or used by former rights holders, are entitled to priority rights as proposed by Ter Haar. However, the community still needs to apply for rights through the local Land Office.

Keywords: *Cultivation Rights, Abandoned Land, Land reform.*



I.PENDAHULUAN

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi ini, sehingga manusia senantiasa akan selalu memerlukan tanah dan tidak terlepas dari tanah karena manusia dan tanah mempunyai hubungan yang sangat erat. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar kehidupan manusia adalah bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan mendatang. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka (Aprita, 2022, p. 57).

Imam Sudiyat mendefinisikan tanah sebagai lapisan lepas permukaan bumi paling atas, yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan. Itu sebabnya kemudian dikenal istilah tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan (Sudiyat, 1982, p. 1). Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021), tanah didefinisikan sebagai permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi, sebagaimana Pasal 1 angka 1 PP 18/2021.

Perkembangan zaman yang kian pesat serta perkembangan penduduk menyebabkan peningkatan populasi, akan tetapi peningkatan populasi ini tidak sejalan dengan ketersediaan lahan, dampak dari meningkatnya populasi adalah peningkatan terhadap kebutuhan dan penggunaan lahan. Peningkatan penggunaan lahan adalah salah satu faktor yang dilakukan individu maupun kelompok untuk memenuhi kebutuhan hidupnya (Colin Pasaribu, 2022, p. 26). Permasalahan pertanahan timbul bukan hanya karena kurangnya kepastian hukum hak atas tanah, tetapi juga karena ada pihak-pihak lain yang tidak berhak menguasai atau

mengelola tanah tersebut dengan secara tiba-tiba atau tanpa ada legalisasi dari pihak yang bersangkutan (Ramadhani, 2021, p. 858).

Tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga mejadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomi. Selain itu, tanah juga bermanfaat sebagai sebagai pelaksanaan pembangunan, namun tanah juga sering menimbulkan berbagai persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam kehidupan masyarakat. Tekanan pertumbuhan penduduk dan berbagai aktivitas manusia atas tanah dengan sendirinya membuat tanah sebagai pusat persoalan. Tanah mempunyai posisi khusus sebagai faktor produksi (Erwiningsih, 2009).

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pada pokoknya menyatakan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat.

Pentingnya keberadaan tanah bagi kehidupan manusia akan membentuk hubungan yang sangat erat antara manusia dengan tanahnya. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dibidang agraria maka pada tahun 1960 diterbitkan UUPA sebagai dasar hukum pemanfaatan, penguasaan, dan pemilikan atas suatu bidang tanah.

Penguasaan tanah oleh Negara menetapkan mengenai wewenang untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukan, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukumnya, serta menentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan baik pada orang perorang atau bersama-sama dan badan hukum. Salah satu bentuk hak yang diberikan oleh Negara kepada badan hukum adalah Hak Guna Usaha (HGU).

Berdasarkan Pasal 28 UUPA, definisi Hak Guna Usaha (HGU) adalah Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan. Pengaturan penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah sebagai upaya untuk mewujudkan kepastian hukum tentang Hak Guna Usaha diatur lebih lanjut melalui PP 18/2021.

Berdasarkan PP 18/2021, telah lebih jelas dan tegas mengatur tentang berbagai hal, baik mengenai larangan dan hak bagi pemegang Hak Guna Usaha, maupun mengenai hapusnya Hak Guna Usaha, namun pada pokoknya pengaturan tersebut tidak lepas dari prinsip pengaturan oleh Negara guna mewujudkan pemanfaatan dan penggunaan tanah untuk kemakmuran rakyat.

Hak Guna Usaha pada pokoknya merupakan hak untuk mengelola sebidang tanah yang diberikan oleh negara kepada suatu badan usaha atau perorangan pada jangka waktu tertentu dalam rangka meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat. Pemberian Hak Guna Usaha paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 (dua puluh lima) tahun serta dapat diperbaharui paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Namun penguasaan Hak Guna Usaha oleh Badan Usaha pada kenyataannya lebih banyak tidak produktif sehingga berdampak pada kesejahteraan masyarakat, pada akhirnya pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan Usaha lebih banyak dibiarkan atau dengan sebutan lain ditelantarkan.

Salah satu pembiaran atau penelantaran tanah dengan dasar Hak Guna Usaha terjadi di Desa Kasomalang yang di dalamnya terdapat penguasaan Hak Guna Usaha oleh PT Perkebunan Nusantara VIII seluas 3.325 (Tiga Ribu Tiga Ratus Dua Puluh Lima) Hektare yang masa Hak Guna Usah nya habis pada tahun 2002 (Husaeni, 2021). Akan tetapi PT Perkebunan Nusantara VIII merasa masih memiliki hak karena terdapat ketentuan hukum yang pada pokoknya menyatakan pemegang hak lama diberikan prioritas, sebagaimana ketentuan Pasal 22 ayat (3) PP 18/2021. Hak prioritas adalah hak yang dimiliki oleh bekas pemegang hak untuk lebih diutamakan agar haknya diberikan kembali kepada bekas pemegang hak tersebut.

Akibat tidak produktif dan ditelantarkan tersebut, menimbulkan peluang bagi masyarakat untuk menguasai dan memanfaatkannya tanpa persetujuan atau izin dari pihak pemegang Hak Guna Usaha maupun Kantor Pertanahan setempat. Pada satu sisi guna mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam hal tempat tinggal maupun tempat mata pencaharian tidak jelasnya status tanah ex Hak Guna Usaha tersebut menjadi peluang, sedangkan pada satu sisi penguasaan atau pemanfaatan yang dilakukan pun tidak berdasar. Berdasarkan permasalahan tersebut menarik untuk dikaji mengenai bagaimana status hukum penguasaan tanah ex hak guna usaha yang ditelantarkan dan bagaimana pemberian prioritas terhadap pemanfaatan tanah ex hak guna usaha yang ditelantarkan.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian di bidang hukum yang dikonsepsikan terhadap asas, norma, dogma, atau kaidah hukum (Hanitijo S., 1990, p. 5). Dengan sifat penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data yang telah terkumpul disertai dengan dilakukannya analisis dan menarik kesimpulan (Sugiyono, 2009, p. 29). Penyusunan penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca, mencatat, dan mengutip sumber bacaan sebagai data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (Sugiyono, 2009, p. 52). Data yang diperoleh kemudian dilakukan analisis dengan metode kualitatif. Analisis dengan metode kualitatif dilakukan secara mendalam sebagai sesuatu yang utuh kemudian dituangkan menjadi narasi kalimat deskriptif (Sugiyono, 2009, p. 216).

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Status Hukum Penguasaan Tanah Ex Hak Guna Usaha Yang Ditelantarkan

Kehidupan manusia memerlukan tempat untuk melangsungkan kehidupannya, tempat tersebut merupakan suatu bidang tanah yang dapat dimanfaatkan. Kehidupan manusia membutuhkan tanah sebagai suatu komponen Sumber Daya Alam (SDA) dan salah satu modal dasar untuk pembangunan ekonomi (Siti Parilah & Prastiawan, 2022, p. 206).

Imam Sudiyat mendefinisikan tanah sebagai lapisan lepas permukaan bumi paling atas, yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan. Itu sebabnya kemudian dikenal istilah tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan (Sudiyat, 1982, p. 1). Sedangkan menurut Pasal 1 angka 1 PP 18/2021, tanah didefinisikan sebagai permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi. Terdapat pergeseran makna berkenaan tanah saat ini, pada mulanya tanah hanya sekadar apa yang ada di permukaan bumi, saat ini menjadi beserta ruang di atas dan di dalam tubuh bumi. Sedangkan dalam konsepsi hukum tanah sebagaimana dalam UUPA menyatakan bahwa tanah merupakan permukaan bumi yang kewenangan penggunaannya meliputi tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Dalam pengertian ini tanah meliputi tanah yang sudah ada sesuatu hak yang ada di atasnya maupun yang dilekati sesuatu hak menurut peraturan yang berlaku (Petunjuk Teknis Direktorat Survey Dan Potensi Tanah, 2007, p. 6).

Kebutuhan manusia terhadap tanah terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk, sementara luas tanah yang tersedia di muka bumi cenderung tidak bertambah (Badoa et al., 2018). Meningkatnya permintaan akan tanah mengakibatkan persaingan akan kepemilikan tanah, sehingga setiap individu berupaya mengamankan hak atas tanahnya. Pasal 28H ayat (4) UUD

1945 telah menjamin hak milik untuk seluruh masyarakat Indonesia, tepatnya dalam ketentuan Pasal 28 H ayat (4) UUD 1945.

Hak atas tanah merupakan hak yang diberikan kepada badan hukum maupun orang perorangan (*natuurlijk persoon*) atas permukaan bumi, sedangkan hak mempergunakannya tanah adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia atau orang perorangan (*natuurlijk persoon*) guna melakukan eksplorasi, penelitian, mengambil manfaat ekonomi dan manfaat-manfaat lainnya yang bertujuan untuk kepentingan ekonomi yang pada akhirnya baik langsung maupun tidak langsung akan mensejahterakan rakyat (Radhite Oryza Fea, 2018). Dalam hukum tanah Indonesia, penguasaan tanah dapat dilakukan secara fisik maupun tidak, penguasaan atas tanah secara yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, contohnya adalah pengikatan jaminan kredit dengan objek tanah (Radhite Oryza Fea, 2018).

Terdapat hirarki penguasaan tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, antara lain:

- a. Hak Bangsa, yaitu hak dari Bangsa Indonesia atas seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia. Hak Bangsa memiliki unsur kepunyaan dan kewenangan untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanah;
- b. Hak Menguasai Negara, yaitu hak negara untuk mengatur serta menyelenggarakan dan menentukan serta mengatur hubungan hukum antar subjek hukum dengan tanah. Hak menguasai bukan berarti memiliki;
- c. Hak Ulayat, yaitu hak yang diberikan kepada masyarakat adat, sehingga pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, sedangkan yang menjadi objek hak ulayat adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat teritorial yang bersangkutan;
- d. Hak individual, yaitu hak-hak yang diberikan kepada subjek hukum yang terdiri dari. Pertama, Hak Atas Tanah primer yang bersumber dari negara,

seperti hak milik, hak guna usaha, dan hak pakai. Kedua, Hak Atas Tanah Sekunder yang bersumber dari pemberian hak oleh pemilik tanah berdasarkan perjanjian, seperti hak guna bangunan, hak pakai, hak gadai, hak sewa, dan hak lain-lain.

Berdasarkan Pasal 28 UUPA, definisi Hak Guna Usaha (HGU) adalah Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan. Secara teknis HGU diatur lebih lanjut dalam PP 18/2021.

Hak Guna Usaha (HGU) diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang tunduk dengan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, sebagaimana Pasal 19 PP 18/2021. Adapun jangka waktu Hak Guna Usaha (HGU) diberikan untuk paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, dapat diperpanjang 25 (dua puluh lima) tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) PP 18/2021, pada pokoknya menyatakan setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan berakhir, maka tanah HGU statusnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah Hak Pengelolaan.

Berdasarkan Pasal 28 huruf e PP 18/2021, pada pokoknya menyatakan pemegang Hak Guna Usaha (HGU) dilarang untuk menelantarkan tanahnya. Penguasaan Hak Guna Usaha (HGU) oleh Badan Usaha pada kenyataannya lebih banyak tidak produktif sehingga berdampak pada kesejahteraan masyarakat, pada akhirnya pemberian Hak Guna Usaha (HGU) kepada Badan Usaha lebih banyak dibiarkan atau dengan sebutan lain ditelantarkan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar (PP 20/2021), tanah terlantar didefinisikan sebagai tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara.

Tanah yang diberikan Hak Guna Usaha (HGU) dikategorikan sebagai tanah terlantar bilamana dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (4) PP 20/2021.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) PP 20/2021, akibat hukum dari diterlantarkannya tanah yang diberikan Hak Guna Usaha (HGU) adalah ditetapkannya objek tanah menjadi tanah terlantar, sehingga berakibat hapusnya hak atas tanah, putusanya hubungan hukum, dan penegasan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar.

Salah satu pembiaran atau penelantaran tanah dengan dasar Hak Guna Usaha terjadi di Desa Kasomalang yang di dalamnya terdapat penguasaan Hak Guna Usaha oleh PT Perkebunan Nusantara VIII seluas 3.325 (Tiga Ribu Tiga Ratus Dua Puluh Lima) Hektare yang masa Hak Guna Usah nya habis pada tahun 2002. (Husaeni, 2021) Selain tidak mengusahakan tanahnya dengan baik PT Perkebunan Nusantara VIII pun tidak melakukan perpanjangan Hak Guna Usaha (HGU) sehingga banyak masyarakat Desa Kasomalang yang memanfaatkan tanah tersebut untuk kelangsungan hidupnya. Akan tetapi PT Perkebunan Nusantara VIII merasa masih memiliki hak karena terdapat ketentuan hukum yang pada pokoknya menyatakan pemegang hak lama diberikan prioritas.

Adanya ketentuan ini menjadikan status tanah yang diberikan Hak Guna Usaha (HGU) namun masa berlaku Hak Guna Usaha (HGU) nya telah habis atau ditelantarkan membuat ketidakpastian secara hukum, karena pihak pemegang Hak Guna Usaha (HGU) dengan penggarap saling beradu argumen. Secara hukum berdasarkan Pasal 32 ayat (1) jo. Ayat (2) PP 18/2021, pada pokoknya menyatakan hapusnya Hak Guna Usaha (HGU) mengakibatkan status tanah menjadi tanah negara, sehingga negara melakukan penataan kembali atas penggunaan, pemanfaatan, dan kepemilikannya melalui Menteri. Oleh karena itu, secara hukum tanah Hak Guna Usaha (HGU) yang

ditelantarkan atau tanah ex Hak Guna Usaha (HGU) yang ditelantarkan statusnya menjadi tanah negara.

Kedudukan hukum terhadap Hak Guna Usaha (HGU) yang masa berlakunya habis dan demi menghindari terjadinya permasalahan-permasalahan hukum serta demi menciptakan keadilan dan demi kepastian hukum, maka diperlukan ketegasan dalam penegakan hukum kepada para pemegang Hak Guna Usaha (HGU) yang tidak memperpanjang haknya (Okta Trianda, 2023, p. 222), sehingga negara dapat melakukan penataan dengan memberikan kepada masyarakat atau petani sekitar dan tujuan bangsa Indonesia untuk menjamin kemakmuran rakyat sebesar-besarnya dapat terwujud.

B. Pemberian Prioritas Terhadap Pemanfaatan Tanah Ex Hak Guna Usaha Yang Ditelantarkan

Pemenuhan kebutuhan tanah pada dasarnya adalah bagian dari tanggung jawab pemerintah sebagai salah satu langkah demi mencapai kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana amanat Pembukaan UUD 1945. Lebih lanjut, pengaturan mengenai tanah merupakan amanat dari UUD 1945 yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, oleh karena itu memiliki artian negara memiliki kewenangan mengatur dan mengelola tanah karena tanah adalah bagian dari bumi yang mana harus dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 1 angka 2 UUPA, pada pokoknya menyatakan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat. Atas dasar tersebut, maka Indonesia dapat dikatakan sebagai salah satu negara yang menganut konsep negara hukum

kesejahteraan (*welfare state*), sehingga mempunyai tanggung jawab mutlak untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya (Hadiyono, 2020, p. 26).

Demi mencapai masyarakat yang adil dan makmur, maka di bidang pertanahan perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukkan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. Perlu pula rencana umum nasional (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah (Fathoni, 2018, p. 356).

Timbulnya sengketa hukum pertanahan bermula dari adanya pengaduan maupun pengakuan salah satu pihak baik perorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas penguasaan, maupun penguasaannya. Tanah yang tidak dikelola dengan baik menyebabkan adanya pihak lain yang melakukan pengelolaan, sering kali hal tersebut menyebabkan sengketa permasalahan siapa prioritas pengelola lahan tersebut. Selain itu, tidak diurusnya perpanjangan hak untuk memanfaatkan suatu bidang tanah pun menjadi penyebab terjadinya sengketa pertanahan.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberikan definisi prioritas yaitu didahulukan dan diutamakan dari pada yang lain. (Bahasa, 2008). Berkenaan dengan prioritas pemberian hak atas tanah, dalam hukum adat dikenal dengan teori mulur mungkret, yaitu tanah di umpamakan sebagai bola/balon, saat ditiup maka akan membesar dan makin besar, dan sebaliknya jika tidak diikat maka akan mengempis. Perumapanaan tersebut dapat diartikan bilamana tanah berada dalam penguasaan salah satu pihak dan dikuasai serta dimanfaatkan secara terus menerus maka hak atas tanah akan mengikat terhadap salah satu pihak tersebut. Teori mulur mungkret ini sama dengan teori bola yang dikemukakan oleh Ter Haar (Muhammad, 1994, p. 8).

Analogi tersebut apabila diterapkan pada hubungan yang intensif antara seseorang dengan tanah yang dikuasainya minimal selama 20 tahun secara terus menerus dipelihara dan dimanfaatkan dengan baik maka akan semakin kuat hubungannya dengan tanah tersebut. Hal ini secara legal formal menjadi alasan menguatnya kepemilikan atas tanah dan sebaliknya apabila hubungan intensif dengan tanah melemah misalnya tidak dirawat dengan baik, tidak dimanfaatkan, atau ditelantarkan, maka dapat mengurangi ikatan hubungan antara seseorang dengan tanahnya, dan akan menimbulkan akibat melemahnya hubungan intensif tersebut. Jika dianalogikan ke dalam teori bola, pengabaian atau penelantaran tanah akan berakibat lepaslah ikatan seseorang yang bersangkutan dengan tanahnya, dan sebaliknya jika tanah berada dalam penguasaan secara fisik, dan dipelihara dengan baik maka akan menimbulkan suatu hak atas tanah.

Teori bola tersebut sebenarnya telah diterapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, selain itu diterapkan pula dalam beberapa putusan pengadilan terdahulu yang menjadi yurisprudensi, antara lain (1) Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 295 K/Sip/1973 Tanggal 9 Desember 1975; (2) Yurisprudensi Mahkamah Agung RI No. 329 K/Sip/1957 Tanggal 24 September 1958; dan (3) Yurisprudensi Mahkamah Agung RI No. 783 K/Sip/1973 Tanggal 29 Januari 1976, yang pada pokoknya menyatakan “pemegang hak yang tidak menguasai fisik selama bertahun-tahun dianggap telah meninggalkan atau melepaskan haknya (*rechtsverwerking*).

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 PP 20/2021, tanah terlantar didefinisikan sebagai tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara. Tanah yang diberikan Hak Guna Usaha (HGU) dikategorikan sebagai tanah terlantar bilamana dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak

dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak, sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (4) PP 20/2021.

Hak prioritas adalah hak yang dimiliki oleh bekas pemegang hak untuk lebih diutamakan agar haknya diberikan kembali kepada bekas pemegang hak tersebut. Dalam hal seseorang dikatakan sebagai bekas pemegang hak atas Hak Guna Usaha yang habis jangka waktunya sehingga menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara. Akan tetapi, kedudukan hak prioritas yang dimiliki seseorang tersebut yang lebih diutamakan agar haknya diberikan kembali karena meskipun hak guna usaha tersebut telah hapus namun secara keperdataan tetap milik bekas pemegang hak (Aris Feddyawan, 2023, p. 3).

Berdasarkan Pasal 22 ayat (3) PP 18/2021, pada pokoknya menyatakan Menteri dapat memberikan prioritas kepada bekas pemegang hak guna usaha, akan tetapi pemberian prioritas ini tidak mutlak karena harus memperhatikan:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f. sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. keadaan Tanah dan masyarakat sekitar.

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 25 ayat (1) PP 18/2021, pada pokoknya menyatakan bahwa Hak Guna Usaha di atas tanah negara dapat diperpanjang atau diperbaharui atas dasar permohonan bilamana memenuhi syarat:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;

- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang; dan
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum.

Melihat norma dalam Pasal 22 ayat (3) dan Pasal 25 ayat (1) PP 18/2021, ketentuan tersebut bersifat kumulatif karena menggunakan kata sambung “dan” artinya harus seluruh syarat terpenuhi, bilamana terdapat salah satu syarat tidak terpenuhi maka tidak dapat diberikan hak prioritas maupun memperpanjang atau memperbaharui Hak Guna Usaha (HGU).

Pemberian prioritas Hak Guna Usaha (HGU) kepada pemegang Hak Guna Usaha (HGU) terdahulu harus memperhatikan keadaan tanah yang masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak serta keadaan tanah dan masyarakat sekitar. Artinya bilamana jangka waktu Hak Guna Usaha (HGU) telah habis akan tetapi akan tetapi lebih dari 2 (dua) tahun pihak yang diberikan Hak Guna Usaha (HGU) tidak melakukan proses perpanjangan hak serta tidak mengusahakan dan memanfaatkan tanah yang diberikan, maka tidak dapat memiliki hak prioritas. Akan tetapi, masyarakat (individu) yang memanfaatkan tanah yang tidak diusahakan maupun dimanfaatkan oleh bekas pemegang hak, maka berhak memiliki hak prioritas sebagaimana teori bola yang dikemukakan oleh Ter Haar.

Meskipun masyarakat memiliki hak prioritas terhadap tanah yang tidak diusahakan maupun dimanfaatkan oleh ex pemegang Hak Guna Usaha (HGU), akan tetapi masyarakat wajib melakukan pengurusan administrasi permohonan Hak Guna Usaha ke Kantor Pertanahan setempat.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana di atas, maka dapat ditarik kesimpulan antara lain sebagai berikut:

1. Tanah yang diberikan Hak Guna Usaha (HGU) dikategorikan sebagai tanah terlantar bilamana dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak. Akibat hukum dari diterlantarkannya tanah yang diberikan Hak Guna Usaha (HGU) adalah ditetapkannya objek tanah menjadi tanah terlantar, sehingga berakibat hapusnya hak atas tanah, putusannya hubungan hukum, dan penegasan sebagai tanah negara bekas tanah terlantar. Oleh karena itu, hapusnya Hak Guna Usaha (HGU) mengakibatkan status tanah menjadi tanah negara, sehingga negara melakukan penataan kembali atas penggunaan, pemanfaatan, dan kepemilikannya melalui Menteri.
2. Hak prioritas adalah hak yang dimiliki oleh bekas pemegang hak untuk lebih diutamakan agar haknya diberikan kembali kepada bekas pemegang hak tersebut. Kedudukan hak prioritas yang dimiliki bekas pemegang hak lebih diutamakan agar haknya diberikan kembali karena meskipun hak guna usaha tersebut telah hapus namun secara keperdataan tetap milik bekas pemegang hak. Pemberian prioritas Hak Guna Usaha (HGU) kepada pemegang Hak Guna Usaha (HGU) terdahulu harus memperhatikan keadaan tanah yang masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak serta keadaan tanah dan masyarakat sekitar. Artinya bilamana jangka waktu Hak Guna Usaha (HGU) telah habis akan tetapi lebih dari 2 (dua) tahun pihak yang diberikan Hak Guna Usaha (HGU) tidak melakukan proses perpanjangan hak serta tidak mengusahakan dan memanfaatkan tanah yang diberikan, maka tidak dapat memiliki hak prioritas. Akan tetapi sebaliknya, masyarakat secara individu yang memanfaatkan tanah yang tidak

diusahakan maupun dimanfaatkan oleh ex pemegang hak, maka berhak memiliki hak prioritas sebagaimana teori bola yang dikemukakan oleh Ter Haar.

B. Saran

1. Kantor Pertanahan setempat perlu memiliki peran aktif untuk mengambil tindakan tegas terhadap pemegang Hak Guna Usaha (HGU) yang telah habis pemberian haknya dan tidak melakukan perpanjangan maupun pembaharuan Hak Guna Usaha (HGU), sehingga tanah tersebut secara *de facto* dan *de jure* tegas sebagai Tanah Negara, kemudian Negara dapat melakukan penataan kembali atas penggunaan, pemanfaatan, dan kepemilikannya demi mencapai kesejahteraan masyarakat sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Meskipun masyarakat secara individu memiliki hak prioritas terhadap tanah yang tidak diusahakan maupun dimanfaatkan oleh ex pemegang Hak Guna Usaha (HGU) karena masyarakat telah melakukan pemanfaatan atau penggarapan, akan tetapi masyarakat wajib melakukan pengurusan administrasi permohonan Hak Guna Usaha ke Kantor Pertanahan setempat sehingga masyarakat memiliki dasar hukum atas penguasaan dan pemanfaatan lahan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Aprita. (2022). Menyikapi Era Globalisasi Di Bidang Agraria: Tanah Rakyat di Ambang Resesi. Adalah: Buletin Hukum Dan Keadilan, 6(4).
- Aris Feddyawan, D. (2023). Perlindungan Hukum Bekas Pemegang Hak Terhadap Tanah Bekas Hak Guna Usaha Atau Hak Guna Bangunan Yang Telah Berakhir Haknya. Innovate: Journal of Social Science Research, 3(5).
- Badoa, Kapantor, & Ruauw. (2018). Faktor–Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kecamatan Tomohon Selatan Kota Tomohon. Jurnal Agri-Sosio Ekonomi, 14(2).
- Bahasa, P. (2008). Kamus Bahasa Indonesia (Vol. 148). Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional.
- Colin Pasaribu, P. (2022). Kajian Penggunaan Lahan Terhadap Peraturan Sempadan Sungai Arui. Jurnal Kehutanan Papuas, 8(1).
- Erwiningsih, W. (2009). Hak Menguasai Negara Atas Tanah. Universitas Islam Indonesia.
- Fathoni, Y. (2018). Lingkup Dan Implikasi Yuridis Pengertian ‘Agraria’ Dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960. Justitia Jurnal Hukum , 2(2).
- Hadiyono. (2020). Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya. Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan, 1(1).
- Hanitijo S., R. (1990). Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri. Ghalia Indonesia.
- Husaeni, U. (2021, November 4). 12.598 Hektar Lahan Eks HGU PTPN VIII Dan 1.000 Hektar Tanah Timbul di Subang Jadi Prioritas Objek Reforma Agraria. <https://www.jabarpress.com/2021/11/04/12-598-hektar-lahan-eks-hgu-ptpn-viii-dan-1-000-hektar-tanah-timbul-di-subang-jadi-prioritas-objek-reforma-agraria/>.
- Muhammad, B. (1994). Asas-asas Hukum Adat Suatu Pengantar. Prandya Paramitha.
- Okta Trianda, F. (2023). Analisis Yuridis Penegakan Landreform Terhadap Hak Guna Usaha Yang Sudah Habis Masa Berlakunya. Jurnal Iblam Law Review, 3(3).
- Petunjuk Teknis Direktorat Survey dan Potensi Tanah. (2007). Deputi Survey Pengukuran dan Pemetaan BPN RI.
- Radhite Oryza Fea, D. (2018). Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya. Legality.
- Ramadhani, R. (2021). Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Garapan Eks Hak Guna Usaha PT. Perkebunan Nusantara II Oleh Para Penggarap. Seminar Nasional Teknologi Edukasi Dan Humaniora.

- Siti Parilah, V., & Prastiawan, A. (2022). Penyelesaian Sengketa Tanah Dengan Hak Guna Usaha Dalam Penertiban Tanah Terlantar. *Administrative Law & Governance Journal*, 5(3).
- Sudiyat, I. (1982). Beberapa Masalah Penguasaan Tanah DI Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman.
- Sugiyono. (2009). Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Alfabeta.