

Konsistensi Pengaturan Mengenai Hak Guna Usaha Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja

Farida Patittingi¹, Sri Susyanti Nur², Liong Rahman³, Andi Surya
Nusantara Djabba⁴

^{1,2,4} Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Indonesia

³ Notaris dan PPAT Liong Rahman, Makassar, Indonesia

Email Correspondensi: andisuryanusantaradjabba@gmail.com

Artikel info



Jurnal Ilmu Hukum
LL-DIKTI Wilayah IX
Sulawesi

Artikel history:

Received; 04-05-2022

Revised; 24-06-2022

Accepted; 19-07-2022

Abstrak. Penelitian ini membahas tentang isu konsistensi pengaturan mengenai Hak Guna Usaha (HGU) setelah diterbitkannya Undang-undang Cipta Kerja. Indikator pembahasan mengenai konsistensi pengaturan HGU ialah sejauhmana konsistensi pengaturan HGU pada Undang-undang Cipta Kerja terhadap Undang-undang Pokok Agraria yang ditinjau dari segi kaidah bahasa hukum, prinsip dan materi pengaturan HGU. Adapun penelitian tesis ini merupakan penelitian normatif yang akan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat sejumlah inkonsistensi dari segi kaidah bahasa hukum, prinsip dan materi pengaturan HGU dalam Undang-undang Cipta Kerja dikarenakan tidak adanya penentuan relasi dalam perumusan pengaturan HGU dalam Undang-undang Cipta Kerja terhadap Undang-undang Pokok Agraria.

Abstract. This study discusses the issue of consistency in the regulation of Business Use Rights (HGU) after the issuance of the Employment Copyright Act. The indicator of the discussion regarding the consistency of the HGU arrangement is the consistency of the HGU arrangement in the Job Creation Act against the Basic Agrarian Law in terms of the rules of legal language, principles, and materials of HGU regulation. As for this thesis research is normative research that will be analyzed qualitatively. The results of this study conclude that there are several inconsistencies in terms of legal language rules, principles and materials for regulating HGU in the Job Creation Act because there is no relation determination in the formulation of HGU arrangements in the Job Creation Act against the Basic Agrarian Law.

Keywords:

Hak Guna Usaha;

Konsistensi

Pengaturan HGU;

Inkonsistensi

Pengaturan HGU;



artikel dengan akses terbuka dibawah lisensi CC BY-SA 4.0

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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

Berdasarkan UUPA, HGU merupakan hak atas tanah yang bersifat primer dan memiliki spesifikasi. Spesifikasi HGU tidak bersifat terkuat, terpuh dan turun-temurun sebagaimana yang dipunyai oleh hak milik. Dalam artian, bahwa HGU hanya terbatas daya berlakunya walaupun dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain. Berdasarkan memori penjelasan UUPA, telah diakui bahwa pada saat diterbitkannya UUPA, HGU lahir sebagai suatu hak baru atas tanah guna memenuhi kebutuhan masyarakat moderen dan diberikan dengan penetapan pemerintah terhadap (hanya) tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara).¹ Adapun sifat dan ciri pokok dari HGU, ditentukan pula dalam pasal-pasal yang dapat ditemukan dalam UUPA, antara lain dapat penulis ringkas sebagai berikut: HGU tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain karena HGU merupakan hak yang didaftarkan (kekuatan hak).² HGU dapat beralih dan dialihkan oleh pemegang hak kepada pihak lain (peralihannya).³ Jangka waktu dan tahapan HGU terbatas dalam artian akumulasi jangka waktu pemberian awal beserta perpanjangan pada suatu waktu pasti akan berakhir (jangka waktu).⁴ HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (pembebanan).⁵ HGU diperoleh dengan penetapan pemerintah dan dapat dilepas ataupun hapus, sehingga tanah HGU tersebut kembali menjadi tanah negara (perolehan dan hapusnya).⁶ HGU hanya dapat diberikan di atas tanah negara, dengan luasan tertentu, kepada subjek

¹ Supriadi, Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 110.

² Lihat Pasal 32 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

³ Lihat Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

⁴ Lihat Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

⁵ Lihat Pasal 33 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

⁶ Lihat Pasal 31 jo. Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

hukum tertentu, guna keperluan usaha pertanian, perikanan dan peternakan (batasan subjek, objek dan luas wilayah).⁷

Perkembangan selanjutnya yang berhubungan dengan ketentuan mengenai HGU terjadi ketika pemerintah menerbitkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) pada tanggal 2 November 2020. Salah satu materi pengaturan dalam UU Cipta Kerja ialah klaster pengadaan tanah, dimana materi pengaturan dalam klaster tersebut, menuai perdebatan dikarenakan dari sepuluh substansi klaster⁸ yang diatur dalam UU Cipta Kerja, klaster mengenai pengadaan tanah yang diatur dalam Bab VIII UU Cipta Kerja tidak memiliki undang-undang asal yang dirujuk untuk disederhanakan dalam arti dirubah atau bahkan dihapus. Dalam klaster tersebut, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang menjadi rujukan untuk “disederhanakan” dalam UU Cipta Kerja. Mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menjadi rujukan penyederhanaannya, tanpa merujuk UUPA, substansi pertanahan yang dirumuskan tersebut bukan merupakan penyederhanaan regulasi karena UUPA sebagai undang-undang asalnya tidak dirujuk untuk dirubah atau dihapus.⁹

Terkhusus ketentuan mengenai hak guna usaha (selanjutnya disebut HGU) dalam UU Cipta Kerja, ditemukan suatu pengaturan tata kelola pertanahan yang baru mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja, yakni, berdasarkan Bagian Keempat Paragraf 2 Pasal 138 ayat (2), HGU masuk dalam materi penguatan hak pengelolaan (selanjutnya disebut HPL), dimana berdasarkan pasal tersebut, kini HGU dapat lahir dari tanah HPL. Selanjutnya, diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18 Tahun 2021) merupakan peraturan pelaksanaan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 142 UU Cipta Kerja. Kehadiran peraturan pemerintah ini seolah merangkum tata kelola pertanahan sejak terjadinya hingga hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan pada ruang atas dan ruang bawah tanah dan satuan rumah susun. Problematika hukum terkait dengan hak atas tanah pasca berlakunya UU Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya ialah, tata kelola pertanahan beserta ketentuan-ketentuan mengenai hak atas tanah yang telah diatur sebelumnya melalui UUPA mengalami beberapa perubahan berdasarkan ketentuan UU Cipta Kerja tanpa merujuk dan membatalkan ketentuan tata kelola pertanahan dan ketentuan hak-hak atas tanah dalam UUPA, sehingga yang berlaku saat ini menurut Maria S. W. Sumardjono,¹⁰ Penerapan UUPA

⁷ Lihat Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) jo. Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

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

⁹ Sigit Riyanto, Maria S. W. Sumardjono, et., al., *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, Unit Riset dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020, disarikan oleh penulis, hal. 75-88.

¹⁰ Maria S. W. Sumardjono, *Tata Kelola Pertanahan Pasca UU Cipta Kerja*, 2021, dalam <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/03/16/tata-kelola-pertanahan-pasca-uu->

dalam tata kelola pertanahan merupakan pilihan, bukan keharusan. Tolok ukurnya, kesesuaiannya dengan maksud dan tujuan UU Cipta Kerja. Nurhasan Ismail menambahkan,¹¹ dengan keberlakuan PP 18 Tahun 2021, PP tersebut hanya disandarkan pada UU Cipta Kerja dan tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. Meskipun UUPA tidak disebutkan sebagai dasar” mengingat” dalam UU Cipta Kerja, menurut beliau UUPA tetap wajib menjadi rujukan. Pertimbangannya adalah,¹² PP 18 Tahun 2021 tidak memasukkan atau mengabaikan UUPA sebagai dasar rujukan namun secara materil atau substantif PP tersebut wajib memperhatikan asas-asas hukum dalam UUPA karena tidak ada satu ketentuan dalam UU Cipta Kerja yang menghapus berlakunya UUPA;

UUPA berisi asas hukum yang khusus sedangkan UU Cipta Kerja berkedudukan sebagai hukum yang umum. Konsekuensinya, UU Cipta Kerja tidak boleh mengandung substansi hukum yang bertentangan dengan UUPA dan begitu juga halnya dengan PP 18 Tahun 2021. Artinya, substansi PP 18 Tahun 2021 harus menjabarkan ketentuan baik UUPA maupun UU Cipta Kerja sepanjang ketentuan UU Cipta Kerja tidak bertentangan dengan UUPA; dan

Berdasarkan Pasal 4 PP 18 Tahun 2021 dapat diketahui bahwa hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 21 PP 18 Tahun 2021 ditentukan bahwa HGU dapat diberikan di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan. Jadi, berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa HGU dapat diberikan dari tanah yang berasal dari tanah negara dan tanah hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat, yang mana merujuk pada rumusan ketentuan tersebut, yakni perolehan HGU yang berasal dari tanah ulayat, tidak diatur atau berbeda rumusan norma dengan ketentuan perolehan tanah HGU sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA, bahwa HGU “hanya” dapat diperoleh dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara).

Berdasarkan hal tersebut diatas, sejak diterbitkannya UU Cipta Kerja, tampak adanya ketumpangtindihan norma hukum mengenai HGU antara versi UUPA dan versi UU Cipta Kerja yang dapat menyebabkan inkonsistensi dan disharmonisasi pengaturan mengenai HGU, dikarenakan UU Cipta Kerja mengatur mengenai HGU namun tidak menjadikan UUPA sebagai dasar rujuannya. Serta, UU Cipta Kerja tidak pula secara langsung menentukan untuk mengubah serta membatalkan pengaturan HGU pada UUPA, yang mana pada posisi ini, UU Cipta Kerja yang mengatur mengenai HGU tidak menyebut relasinya dengan UUPA sementara substansinya mengubah beberapa norma HGU dalam UUPA. Berdasarkan pemaparan persoalan mengenai HGU tersebut di atas, sehingga pertanyaan dalam penelitian ini yaitu sejauhmanakah konsistensi pengaturan mengenai hak guna usaha pada beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

METODE

[ciptakerja/?st_atusregister=register&status_login=login](#), diakses pada tanggal 15 Juni 2021 pukul 12:30 WITA.

¹¹ Nurhasan Ismail, *Quo Vadis Pengelolaan Pertanahan Pasca Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja*, Paper Webinar, disampaikan pada webinar yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, pada tanggal 20 September 2021, hal. 2.

¹² *Ibid.*

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan historis. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang bersifat autoritatif yaitu peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang terkait dengan konsistensi dan sinkronisasi pengaturan mengenai hak guna usaha pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Dan bahan hukum sekunder yang bersifat non autoritatif yaitu buku-buku yang memiliki relevansi dengan hukum pertanahan terkhusus pada aspek hukum pertanahan mengenai hak guna usaha pasca berlakunya UU Cipta Kerja, yang akan peneliti gunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini. Selanjutnya akan Data atau bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang dibahas akan dipaparkan, disistematisasi, kemudian dianalisis untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku. Jenis analisisnya dapat digunakan analisis kualitatif dan kuantitatif

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengertian otentik dari HGU sebagai salah satu hak atas tanah dapat ditemukan dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA dengan redaksi kalimat dalam ketentuan tersebut sebagai berikut:

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diketahui batasan serta cakupan materi muatan yang akan diatur mengenai HGU, serta terdapat beberapa unsur norma yang dapat ditarik dalam ketentuan defenitif ini, antara lain sebagai berikut:

1. Unsur dan pembatasan perbuatan subjek hukum mengenai HGU, yakni dari frasa "...hak untuk mengusahakan tanah."
2. Unsur dan pembatasan objek tanah HGU, yakni dari frasa "...tanah yang dikuasai langsung oleh negara..."
3. Unsur dan pembatasan jangka waktu mengenai HGU, yakni dari frasa "...dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 19..."
4. Unsur dan pembatasan tujuan pengusahaan tanah HGU, yakni dari frasa "...guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan."

Selanjutnya, dikaitkan dengan doktrin norma hukum, yakni norma hukum sebagai unsur dari suatu peraturan perundang-undangan yang di dalamnya dapat berupa perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*)¹³, maka norma hukum dalam materi muatan ketentuan mengenai HGU pada UUPA dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

¹³ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hal. 76.

Tabel 1. Norma Hukum mengenai HGU dalam UUPA, data diolah oleh penulis berdasarkan ketentuan mengenai HGU dalam UUPA.

UUPA	Perintah	Larangan	Pengizinan	Pembebasan
Subjek		Selain daripada Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia tidak dapat memegang atau memperoleh HGU (<i>vide</i> pasal 30).	Hanya Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang dapat mempunyai HGU (<i>vide</i> pasal 30). ¹⁴	
Perbuatan			Subjek hukum yang di izinkan (pemegang HGU) untuk mengusahakan tanah guna perusahaan (pengusahaan) pertanian, perikanan atau peternakan (<i>vide</i> pasal 28).	
Objek dan Luas Wilayah		Objek tanah selain daripada tanah yang dikuasai langsung oleh negara tidak dapat menjadi objek HGU sebagaimana dapat dilihat pada pasal 28, kemudian dipertegas kembali di penjelasan pasal 35. ¹⁵	Objek tanah HGU adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang diberikan dengan luas paling sedikit 5 (lima) hektar dan jika lebih dari 25 (dua puluh lima) hektar maka dikenai persyaratan modal dan teknik perusahaan (<i>vide</i> pasal 28).	
Perolehan atau Terjadi	Perolehan HGU harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan		HGU terjadi karena penetapan pemerintah (<i>vide</i> pasal 31). Sertipikat yang diberikan pada saat pendaftaran HGU merupakan bukti	

¹⁴ Lihat Penjelasan Pasal 28 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria: Hak guna usaha pun tidak dapat diberikan kepada orang-orang asing, sedang kepada badan-badan hukum yang bermodal asing hanya mungkin dengan pembatasan yang disebut dalam pasal 55, yakni hanya dimungkinkan kalau hal itu diperlukan oleh Undang-undang pembangunan nasional semesta berencana.

¹⁵ Lihat Penjelasan Pasal 35 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria: Berlainan dengan hak guna usaha maka hak guna bangunan tidak mengenai tanah pertanian. Oleh karena itu selain atas tanah yang dikuasai oleh negara dapat pula diberikan atas tanah milik seseorang.

UUPA	Perintah	Larangan	Pengizinan	Pembebasan
	yang dimaksud dalam pasal 19 mengenai pendaftaran tanah. ¹⁶		terjadinya HGU (<i>vide</i> pasal 32 jo. Penjelasan Umum angka IV).	
Jangka Waktu			<p>1. HGU adalah hak yang jangka waktunya terbatas.</p> <p>2. Diberikan dengan mekanisme: 1) pemberian pertama kali; dan 2) perpanjangan hak.</p> <p>3. HGU diberikan: 1) pertama kali untuk waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun atau 35 (tiga puluh lima) tahun. Untuk penetapan pemberian pertama kali dengan jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun diberikan dengan pertimbangan perusahaan tanah; 2) baik yang telah memperoleh HGU untuk pertama kali selama 25 (dua puluh lima) tahun maupun yang 35 (tiga puluh lima) tahun, dimungkinkan untuk mendapat perpanjangan HGU untuk paling lama 25 (dua puluh lima) tahun lagi atas permintaan pemegang hak (<i>vide</i> pasal 29 dan penjelasannya).</p>	
Tujuan			HGU adalah hak khusus yang bertujuan untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan (<i>vide</i> penjelasan pasal 28).	
Peralihan	Peralihan HGU harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19 mengenai pendaftaran tanah (<i>vide</i> pasal 32).	Peralihannya dilarang kepada subjek hukum yang dilarang memperoleh HGU.	HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (subjek hukum) yang dibolehkan untuk memegang HGU (<i>vide</i> pasal 28).	

¹⁶ Lihat Penjelasan Pasal 32 jo. Penjelasan Umum angka IV Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

UUPA	Perintah	Larangan	Pengizinan	Pembebasan
Pembebanan			HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (<i>vide</i> pasal 33).	
Hapus	Hapusnya HGU harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19 mengenai pendaftaran tanah, kecuali HGU yang hapus karena jangka waktunya berakhir (<i>vide</i> pasal 32).		HGU dapat hapus karena: 1. Jangka waktunya berakhir; 2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi; 3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; 4. Dicabut untuk kepentingan umum; 5. Diterlantarkan; 6. Tanahnya musnah; 7. Ketentuan dalam pasal 30 ayat (2), yakni terkait dengan syarat-syarat subjek hukum yang dapat memegang HGU (<i>vide</i> pasal 34).	

Adapun norma hukum dalam materi muatan ketentuan mengenai HGU pada UU Cipta Kerja dan PP 18 Tahun 2021, dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 2 Norma Hukum mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja dan PP 18 Tahun 2021, data diolah oleh penulis berdasarkan ketentuan mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja dan PP 18 Tahun 2021.

UU Cipta Kerja dan PP 18/2021	Perintah	Larangan	Pengizinan	Pembebasan
Subjek			1. HGU di atas tanah HPL dapat diberikan kepada "pihak lain" ¹⁷ yang dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan tanah (<i>vide</i> Pasal 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 7 dan 8 PP 18/2021).	

¹⁷ Berdasarkan Penjelasan Pasal 7 PP 18 Tahun 2021, yang dimaksud dengan "pihak lain" adalah pihak yang akan menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah HPL, tanpa merujuk langsung pada batasan Pasal 19 PP ini.

UU Cipta Kerja dan PP 18/2021	Perintah	Larangan	Pengizinan	Pembebasan
			2. HGU diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang dapat mempunyai HGU (<i>vide</i> Pasal 19 PP 18/2021).	
Perbuatan	Pemegang HGU diberikan perintah untuk melakukan suatu kewajiban terkait perbuatan atau pengusahaannya di atas tanah HGU sebagaimana ditentukan berdasarkan Pasal 27 PP 18/2021.	Dilarang untuk melakukan perbuatan sebagaimana batasan larangan yang ditentukan berdasarkan Pasal 28 PP 18/2021.	Pemegang HGU melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan paling lama 2 (dua) tahun sejak hak diberikan (<i>vide</i> Pasal 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 27 PP 18/2021).	Pemegang HGU diperbolehkan atau diberikan hak untuk melakukan suatu perbuatan sebagaimana ditentukan Pasal 29 PP 18/2021.
Objek dan Luas Wilayah			Objek Tanah yang dapat diberi HGU meliputi: 1. Tanah negara; dan 2. Tanah HPL yang berasal dari tanah negara dan tanah ulayat (<i>vide</i> Pasal 137 UU Cipta Kerja jo. Pasal 4 jo. 21 PP 18/2021). (UU Cipta Kerja dan PP 18/2021 tidak menentukan mengenai luas wilayah).	
Perolehan atau Terjadi			HGU terjadi atau lahir karena: 1. HGU di atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri. 2. HGU di atas tanah HPL diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang HPL (<i>vide</i> Pasal 137 dan 138 UU Cipta Kerja jo.	

UU Cipta Kerja dan PP 18/2021	Perintah	Larangan	Pengizinan	Pembebasan
			Pasal 23 PP 18/2021). HGU terjadi sejak didaftar oleh kantor pertanahan dan dari pendaftaran tersebut, pemegang HGU diberikan sertipikat sebagai tanda bukti hak (<i>vide</i> Pasal 24 PP 18/2021).	
Jangka Waktu			<ol style="list-style-type: none"> 1. HGU merupakan hak yang berjangka waktu yang diberikan dengan pemberian, perpanjangan dan pembaruan (<i>vide</i> Pasal 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 22 ayat (1) beserta Penjelasannya PP 18/2021). 2. Diberikan dengan 1 (satu) siklus pemberian yakni: 1) pemberian (pertama kali), perpanjangan dan pembaruan. 3. Pemberian HGU untuk pertama kali, diberikan dengan jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Untuk jangka waktu perpanjangan HGU, diberikan dengan jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan untuk pembaruan HGU diberikan jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun (<i>vide</i> Pasal 22 ayat (1) PP 18/2021). 4. Untuk HGU yang berasal dari tanah negara dapat dilakukan perpanjangan minimal pada waktu usahanya telah efektif dan paling lambat diajukan sebelum berakhirnya jangka waktu HGU pemberian awal. Dalam hal pembaruan HGU, paling lama diajukan 2 (dua) tahun setelah berakhirnya HGU (<i>vide</i> Pasal 26 ayat (1) dan (2) beserta Penjelasannya PP 18/2021). 5. Untuk HGU di atas tanah HPL, jangka waktu perpanjangan dan pembaruan dapat 	

UU Cipta Kerja dan PP 18/2021	Perintah	Larangan	Pengizinan	Pembebasan
			dilakukan sekaligus dalam waktu minimal setelah usahanya efektif (<i>vide</i> Pasal 26 ayat (3) PP 18/2021).	
Tujuan			HGU adalah hak yang bertujuan untuk melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan (<i>vide</i> Pasal 137 dan 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 27 PP 18/2021).	
Peralihan	Dalam hal pelepasannya, harus dibuat dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri (<i>vide</i> Pasal 30 ayat (3) PP 18/2021).	Pemegang HGU dilarang untuk menyerahkan pemanfaatan tanah hak guna usaha kepada pihak lain, kecuali dalam hal diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan (<i>vide</i> Pasal 28 huruf a PP 18/2021).	HGU dapat beralih, dialihkan atau dilepaskan kepada pihak lain serta diubah haknya (<i>vide</i> Pasal 30 ayat (2) PP 18/2021). ¹⁸	
Pembebanan			HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (<i>vide</i> Pasal 30 ayat (1) PP 18/2021).	
Hapus			HGU dapat hapus karena: 1. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya; 2. Dibatalkan haknya oleh menteri sebelum jangka waktunya berakhir; ¹⁹ 3. Diubah haknya menjadi hak atas tanah lain;	

¹⁸ Berdasarkan Penjelasan Pasal 30 ayat (2) PP 18 Tahun 2021, dalam hal perubahan HGU, dapat diakibatkan antara lain karena perubahan rencana tata ruang. Jangka waktu hak yang diubah akan melanjutkan jangka waktu hak sebelumnya untuk memenuhi 1 (satu) siklus jangka waktu dan atas perubahan karena rencana tata ruang dapat diberikan ganti rugi yang layak kepada pemegang hak. Negara juga dapat mengambil alih sebagian tanah yang diubah haknya dengan pemberian ganti rugi.

¹⁹ Berdasarkan Pasal 31 huruf b PP 18 Tahun 2021, dibatalkan haknya oleh menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena: 1) tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 dan/atau pasal 28; 2) cacat administrasi; atau 3) putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

UU Cipta Kerja dan PP 18/2021	Perintah	Larangan	Pengizinan	Pembebasan
			4. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; 5. Dilepaskan untuk kepentingan umum; 6. Dicabut berdasarkan undang-undang; 7. Ditetapkan sebagai tanah telantar; 8. Ditetapkan sebagai tanah musnah; 9. Berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk HGU di atas tanah HPL; 10. Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak (<i>vide</i> Pasal 139 UU Cipta Kerja jo. Pasal 31 PP 18/2021).	

Istilah maupun pengertian perihal hak pengelolaan (selanjutnya disebut HPL) tidak dapat ditemukan dalam UUPA. UUPA hanya menyebut “pengelolaan” sebanyak 1 (satu) kali pada penjelasan umum angka II nomor 2 untuk menjelaskan bahwa negara memiliki wewenang di atas tanah negara untuk memberikan hak atas tanah kepada subjek hukum yang diperbolehkan atau memberikan pengelolaan (bukan hak) kepada badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) dalam batasan kekuasaan negara atas tanah-tanah tersebut dan dibatasi pula dengan hak ulayat dari masyarakat adat.

Berdasarkan penelusuran penulis, istilah dan pengertian HPL pertama kali dapat ditemukan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya. Dalam permen tersebut, HPL diberikan kepada badan-badan tertentu²⁰ sebagai badan yang dapat mempunyai HPL. Kemudian, seiring berjalannya waktu, dalam prakteknya, tanah HPL ada yang dipergunakan untuk kepentingan sendiri oleh pemegang haknya dan ada pula yang dipergunakan oleh pihak lain atas persetujuan pemegang HPL.²¹

Pada awal keberadaannya, di atas tanah HPL hanya dapat diberikan dengan hak pakai. Namun, dalam perkembangannya, mendasar pada:

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun; dan
- b. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.

Di atas tanah HPL yang berasal dari tanah negara dapat diberikan: 1) HGB; 2) hak pakai; atau; 3) hak milik. Untuk pihak ketiga yang mendapatkan HGB atau hak pakai atas tanah HPL ditempuh melalui perjanjian penggunaan tanah antara pemegang HPL dengan pihak ketiga. Sementara, pihak ketiga yang mendapatkan hak milik atas tanah HPL ditempuh melalui pelepasan tanah HPL oleh pemegang HPL.²² Berdasarkan permasalahannya tersebut di atas, dengan membandingkan pemaparan data sebagaimana telah ditampilkan pada tabel 1 dan tabel 2 tersebut di atas. Maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan penguatan HPL dalam hubungannya dengan pengaturan HGU berdasarkan UU Cipta Kerja dan PP 18 Tahun 2021 telah mengubah pengaturan:

- 1) Dahulu HGU tidak termasuk sebagai salah satu jenis hak atas tanah yang bersumber dari tanah HPL, kini HGU dapat diperoleh dari tanah HPL;

²⁰ Badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak pengelolaan, antara lain: 1) pemerintah kabupaten atau kota; 2) Perusahaan Umum (Perum) Pembangunan Perumahan Nasional (Perumnas); 3) PT. Pelabuhan Indonesia (Persero); 4) PT. Kereta Api Indonesia (Persero); 5) PT. Angkasa Pura (Persero); 6) Badan Otorita Batam; 7) PD. Pasar Surya Surabaya; 8) PD. Pasar Jaya DKI Jakarta; 9) PT. Sarana Jaya DKI Jakarta; 10) PT. Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER); 11) PT. Pasuruan Industrial Estate Rembang (PIER).

²¹ Urip Santoso, *Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, hal. 277.

²² *Ibid.*, hal. 283.

- 2) Asal tanah HPL yang pada awalnya hanya berasal dari tanah negara, kini dapat pula bersumber dari tanah ulayat; dan
- 3) HGU yang pada awalnya hanya bisa diperoleh dari tanah negara, kini dapat pula diberikan di atas tanah HPL yang bersumber dari tanah negara maupun tanah ulayat;
- 4) Mekanisme perjanjian pemanfaatan tanah dalam UUPA hanya diperkenankan dalam hak pakai, sedangkan pasca diterbitkannya UU Cipta Kerja, perjanjian pemanfaatan tanah dapat pula dilakukan dalam perolehan HGU; dan
- 5) Menurut UUPA, hak ulayat itu “diakui”, sedangkan menurut UU Cipta Kerja, hak ulayat itu “diatur” perihal HGU yang dapat lahir di atasnya, yang diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh negara.

1. Perbandingan Prinsip dan Materi Pengaturan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja

Perbandingan prinsip-prinsip pengaturan HGU dalam UUPA dan UU Cipta Kerja dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 3 Perbedaan Prinsip-prinsip Pengaturan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja, data diolah oleh penulis berdasarkan pengaturan mengenai HGU dalam UUPA dan UU Cipta Kerja.

Aspek	UUPA	UU Cipta Kerja
Orientasi	Konservasi berbasis sosial dalam tujuan pemerataan manfaatnya (<i>vide</i> Pasal 1-15 UUPA).	Eksplorasi ²³ berbasis penyerderhanaan regulasi (dengan merujuk suatu peraturan perundang-undangan untuk diubah atau dihapus) untuk meningkatkan ekosistem investasi (<i>vide</i> Menimbang huruf e, Pasal 3 dan 4 UU Cipta Kerja).
Akses Penerima Manfaat	Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (<i>vide</i> Pasal 30 UUPA).	1. HGU di atas tanah HPL dapat diberikan kepada “pihak lain” ²⁴ yang dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan tanah (<i>vide</i> Pasal 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 7 dan 8 PP 18/2021). 2. HGU diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang dapat

²³ Pengertian kata “eksploitasi” yang dimaksud penulis adalah dalam pengertian “pendayagunaan”, dalam <https://kbbi.web.id/eksploitasi>, diakses pada tanggal 11 April 2022 pukul 20:00 WITA.

²⁴ Berdasarkan Penjelasan Pasal 7 PP 18 Tahun 2021, yang dimaksud dengan “pihak lain” adalah pihak yang akan menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah HPL, tanpa merujuk langsung pada batasan Pasal 19 PP ini.

Aspek	UUPA	UU Cipta Kerja
		mempunyai HGU (<i>vide</i> Pasal 19 PP 18/2021).
Keberpihakan	Pro rakyat ²⁵ (<i>vide</i> pasal 13, 14 dan penjelasan umum angka II).	Pro kapital ²⁶ (<i>vide</i> menimbang huruf e, Pasal 3, 4, 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 7 dan 8 PP 18/2021).
Pengelolaan	Sentralistik dengan melihat potensi keadaan daerah masing-masing (<i>vide</i> pasal 14 dan 31).	1. Sentralistik untuk HGU di atas tanah negara; dan 2. Desentralistik untuk HGU di atas tanah HPL yang diberikan kepada subjek pemegang HPL (<i>vide</i> Pasal 137 dan 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 23 PP 18/2021).
Implementasi	Koordinasi dalam perencanaan dan peruntukan pemanfaatan tanah HGU (pasal 28 dan penjelasannya jo. Pasal 55).	Koordinasi untuk mengeluarkan keputusan pemberian HGU atas persetujuan pemegang HPL yang didasari oleh perjanjian pemanfaatan tanah (<i>vide</i> Pasal 137 dan 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 7, 8 dan 23 PP 18/2021).
Perlindungan Hak Asasi Manusia	Kesetaraan gender, pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat dan mencegah monopoli serta melindungi golongan lemah (<i>vide</i> pasal 3, 9 ayat (2) dan 11).	Tidak menyebut secara tegas.
Pengaturan Good Governance	Dapat dijumpai pada pasal 1-15.	Dapat dijumpai pada Pasal 2-6 UU Cipta Kerja serta mengikuti asas-asas peraturan perundang-undangan yang dirujuk.
Hubungan Orang dengan Sumber Daya Alam	Memperoleh tanah HGU berdasarkan penetapan HGU bagi subjek hukum yang berhak (<i>vide</i> pasal 31).	Memperoleh tanah HGU berdasarkan penetapan HGU atau berdasarkan perjanjian pemanfaatan tanah bagi subjek hukum yang berhak (<i>vide</i> Pasal 137 dan 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 23 PP 18/2021).
Hubungan Negara dengan Sumber Daya Alam	Atas dasar hak menguasai negara ditentukan macam-macam hak atas tanah (salah satunya adalah HGU) dan pemerintah pusat diberi	Atas dasar hak menguasai negara yang sebagian kewenangan pelaksanaannya diberikan kepada pemegang HPL dan oleh sebab itu,

²⁵ Penjelasan umum pada UUPA menjelaskan bahwa pemerataan penerima manfaat dan prioritas manfaat dari pengusaha tanah adalah untuk rakyat Indonesia.

²⁶ Berdasarkan UU Cipta Kerja dan PP 18/2021 terkait dengan pengaturan akses penerima manfaat, ditentukan bahwa di atas tanah HPL dapat diberikan HGU kepada "pihak lain" dengan perjanjian pemanfaatan tanah. Berdasarkan hal tersebut, kini HGU juga masuk dalam kualifikasi hukum perikatan. Kemudian, yang dimaksud "pihak lain" adalah seluruh pihak yang akan menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah HPL tanpa memberikan batasan lain serta tidak menentukan mengenai prioritas aspek-aspek nasionalitas. Jadi, berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa semua pihak yang mempunyai modal dan akan menggunakan serta memanfaatkan tanah HPL dapat memohon HGU (kualifikasi modal).

Aspek	UUPA	UU Cipta Kerja
	wewenang untuk melakukan penetapan tanah HGU (<i>vide</i> pasal 4 dan 28).	untuk HGU di atas tanah negara ditetapkan oleh pemerintah pusat sedangkan HGU yang lahir di atas tanah HPL diberikan dengan keputusan pemberian hak atas persetujuan pemegang HPL yang didasari perjanjian pemanfaatan tanah (<i>vide</i> Pasal 136, 137 dan 138 UU Cipta Kerja jo. Pasal 23 PP 18/2021).

Meninjau tabel 3 tersebut diatas, dapat diketahui beberapa perbedaan prinsip pengaturan HGU pada kedua peraturan perundang-undang tersebut yang sebagian besarnya terjadi disebabkan oleh konsep pengaturan penguatan HPL yang diletakkan UU Cipta Kerja telah memasukkan HGU sebagai salah satu materi pengaturan untuk penguatannya.

Selanjutnya, dengan mengingat pemaparan tabel 1 terkait dengan norma hukum mengenai HGU dalam UUPA dan tabel 2 terkait dengan norma hukum mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja dan PP 18 Tahun 2021 sebagaimana telah penulis tampilkan dan bahas pada sub bab sebelumnya. Maka dapat penulis simpulkan bahwa arah implementasi tata kelola HGU kedepannya akan lebih cenderung untuk menguntungkan kepada segelintir golongan pemilik modal dan menjauhkannya dari aspek-aspek pemerataan, non-monopoli dan keberpihakan terhadap manfaat nasionalitas sebagaimana cita-cita dalam UUPA pada saat meletakkan dasar-dasar hukum mengenai HGU. Dalam hal tersebut, maksud penulis adalah, perubahan ketentuan mengenai HGU pada UU Cipta Kerja tidak mengindikasikan untuk perbaikan indeks gini ketimpangan penguasaan tanah HGU yang sudah berada pada kategori tinggi.²⁷ (sudah berada pada persentase 0,77%²⁸). Sebab, menurut penulis, dalam konteks ketentuan “pihak lain” sebagai pihak yang boleh memperoleh HGU berdasarkan perjanjian pemanfaatan tanah dengan pemegang HPL justru akan menambah parah jurang ketimpangan penguasaan tanah HGU di Indonesia karena:

- a. “Pihak lain” yang dimaksud oleh UU Cipta Kerja akan menambah jumlah subjek hukum non-nasional yang boleh memperoleh HGU, pihak tersebut adalah subjek kualifikasi tambahan selain daripada subjek yang boleh memperoleh HGU sebagaimana yang ditentukan UUPA, sebagai contoh, subjek hukum tersebut yakni warga negara asing baik perseorangan maupun dalam persekutuan; dan
- b. Materi ketentuan terkait dengan subjek hukum yang dapat memperoleh HGU dalam UU Cipta Kerja, UU Cipta Kerja tidak menentukan peraturan mengenai prioritas nasionalitas serta tidak

²⁷ lihat pemaparan data indeks ratio gini ketimpangan penguasaan tanah HGU pada sub bab konsistensi pengaturan HGU secara horizontal dalam kaitannya dengan undang-undang sektoral sebelum diterbitkannya UU Cipta Kerja.

²⁸ Ketimpangan tanah HGU di 33 (tiga puluh tiga) provinsi di Indonesia dapat diketahui sudah berada pada persentase 0,77 % (nol koma tujuh puluh tujuh persen), artinya, hanya 1% (satu persen) penduduk Indonesia menguasai 77% (tujuh puluh tujuh persen) lahan HGU. Sebaliknya, 99% (sembilan puluh sembilan persen) penduduk lain berebut luas lahan HGU yang kecil, yakni 33% (tiga puluh tiga persen) lahan.

pula menentukan mengenai batasan subjek hukum yang akan memohon HGU, dalam hal tersebut maksud penulis adalah, mestinya ada suatu ketentuan yang memberikan batasan bagi seluruh subjek hukum yang dapat memperoleh HGU, batasan tersebut misalnya, subjek hukum pemegang HGU dibatasi dengan ketentuan seberapa banyak atau berapa luas dalam total ia dapat menguasai tanah HGU. Sehingga ketika pihak tersebut telah mencapai batas perolehan HGU yang dapat ia terima, maka secara otomatis permohonannya yang untuk selanjutnya akan langsung ditolak dan tanah-tanah lainnya yang dapat dimohonkan HGU dapat diberikan secara prioritas kepada pihak lainnya yang belum pernah merasakan manfaat dari tanah HGU ataupun kepada pihak yang belum mencapai ambang batas penguasaan HGU.

Adapun mengenai persandingan materi ketentuan HGU dalam UUPA dan UU Cipta Kerja yang dapat dilihat dan dibandingkan berdasarkan tabel 1 dan tabel 2 pada sub bab sebelumnya, dapat diketahui beberapa penambahan dan perubahan materi pengaturan HGU antara lain sebagai berikut:

Tabel 4 Perbandingan Materi Pengaturan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja, data diolah oleh penulis berdasarkan pengaturan mengenai HGU dalam UUPA dan UU Cipta Kerja.

Materi Pengaturan HGU	UUPA	UU Cipta Kerja
Subjek	1. Warga Negara Indonesia; dan 2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.	1. Warga Negara Indonesia; 2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan 3. Pihak lain yang akan memanfaatkan dan menggunakan tanah HGU di atas tanah HPL.
Perbuatan	Mengusahakan tanah guna perusahaan (pengusahaan) pertanian, perikanan atau peternakan.	Melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan paling lama 2 (dua) tahun sejak HGU diberikan.
Objek dan Luas Wilayah	Tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang diberikan paling sedikit 5 (lima) hektar dan jika lebih dari 25 (dua puluh lima) hektar maka dikenai persyaratan modal dan teknik pengusahaan.	1. Tanah negara; dan 2. Tanah HPL baik yang berasal dari tanah negara maupun yang berasal dari tanah ulayat. (Tidak menentukan mengenai luas wilayah).
Perolehan atau Terjadi	HGU terjadi karena penetapan pemerintah.	1. HGU di atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri. 2. HGU di atas tanah HPL diberikan dengan mekanisme perjanjian pemanfaatan tanah, persetujuan dari pemegang HPL dan keputusan pemberian hak oleh menteri.
Jangka Waktu	1. HGU adalah hak yang jangka waktunya terbatas.	1. HGU merupakan hak yang berjangka waktu yang diberikan

Materi Pengaturan HGU	UUPA	UU Cipta Kerja
	<p>2. Diberikan dengan mekanisme: 1) pemberian pertama kali; dan 2) perpanjangan hak.</p> <p>3. HGU diberikan: 1) pertama kali untuk waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun atau 35 (tiga puluh lima) tahun. Untuk penetapan pemberian pertama kali dengan jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun diberikan dengan pertimbangan pengusaha tanah; 2) baik yang telah memperoleh HGU untuk pertama kali selama 25 (dua puluh lima) tahun maupun yang 35 (tiga puluh lima) tahun, dimungkinkan untuk mendapat perpanjangan HGU untuk paling lama 25 (dua puluh lima) tahun lagi atas permintaan pemegang hak.</p>	<p>dengan pemberian, perpanjangan dan pembaruan.</p> <p>2. Diberikan dengan 1 (satu) siklus pemberian yakni: 1) pemberian (pertama kali), perpanjangan dan pembaruan.</p> <p>3. Pemberian HGU untuk pertama kali, diberikan dengan jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun. Untuk jangka waktu perpanjangan HGU, diberikan dengan jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan untuk pembaruan HGU diberikan jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.</p> <p>4. Untuk HGU yang berasal dari tanah negara dapat dilakukan perpanjangan minimal pada waktu usahanya telah efektif dan paling lambat diajukan sebelum berakhirnya jangka waktu HGU pemberian awal. Dalam hal pembaruan HGU, paling lama diajukan 2 (dua) tahun setelah berakhirnya HGU.</p> <p>5. Untuk HGU di atas tanah HPL, jangka waktu perpanjangan dan pembaruan dapat dilakukan sekaligus dalam waktu minimal setelah usahanya efektif.</p>
Tujuan	Bertujuan untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.	Bertujuan untuk melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan.
Peralihan	Dapat beralih dan dialihkan.	Dapat beralih, dialihkan atau dilepaskan serta diubah haknya.
Pembebanan	Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.	Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
Hapus	<p>1. Jangka waktunya berakhir;</p> <p>2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;</p> <p>3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;</p> <p>4. Dicabut untuk kepentingan umum;</p> <p>5. Diterlantarkan;</p> <p>6. Tanahnya musnah;</p> <p>7. Ketentuan dalam pasal 30 ayat (2), yakni terkait dengan syarat-syarat subjek hukum yang dapat memegang HGU.</p>	<p>1. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;</p> <p>2. Dibatalkan haknya oleh menteri sebelum jangka waktunya berakhir;</p> <p>3. Diubah haknya menjadi hak atas tanah lain;</p> <p>4. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;</p> <p>5. Dilepaskan untuk kepentingan umum;</p> <p>6. Dicabut berdasarkan undang-undang;</p>

Materi Pengaturan HGU	UUPA	UU Cipta Kerja
		7. Ditetapkan sebagai tanah telantar; 8. Ditetapkan sebagai tanah musnah; 9. Berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah, untuk HGU di atas tanah HPL; 10. Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Berdasarkan tabel 4 tersebut diatas dapat diketahui beberapa perubahan dan penambahan pengaturan mengenai HGU pasca diterbitkannya UU Cipta Kerja, yakni:

- 1) Pengaturan subjek hukum yang dapat memperoleh HGU bertambah dengan penambahan yaitu pihak lain yang akan menggunakan dan memanfaatkan tanah HGU di atas tanah HPL;
- 2) Penambahan pengaturan bahwa subjek hukum pemegang HGU wajib melaksanakan usahanya paling lama 2 (dua) tahun setelah HGU diperoleh.
- 3) Pengaturan objek tanah HGU dengan penambahan ketentuan bahwa HGU dapat pula lahir di atas tanah HPL.
- 4) Pengaturan perolehan atau terjadinya HGU dengan penambahan bahwa HGU tidak semata-mata lahir karena penetapan pemerintah tapi juga HGU dapat lahir setelah pemegang HPL melakukan perjanjian pemanfaatan tanah dan oleh dasar tersebut pemegang tanah HPL memberikan persetujuannya kepada menteri yang untuk selanjutnya menteri akan memberikan keputusan hak kepada pihak lain tersebut. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa HGU kini juga masuk dalam kualifikasi hukum perikatan.
- 5) Pengaturan terkait dengan peralihan HGU yakni HGU dapat mengalami peralihan tidak hanya karena HGU beralih, dialihkan atau dilepaskan tapi juga dapat mengalami peralihan karena haknya diubah.
- 6) Pengaturan terkait hapusnya HGU bertambah yakni dapat berakhir setelah berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah untuk HGU di atas tanah HPL.
- 7) Mengenai ketentuan jangka waktu HGU, ada sejumlah perubahan dan penambahan terkait dengan: 1) tahapan penguasaan; 2) syarat penambahan waktu penguasaan; dan 3) total jangka waktu penguasaan.
 - 1) Terkait dengan tahapan penguasaan HGU, UU Cipta Kerja memperkenalkan istilah "siklus pemberian" yang meliputi pemberian (pertama kali), perpanjangan dan pembaruan. Yang mana ketika satu siklus pemberian tersebut berakhir maka pemegang HGU sebelumnya dapat memohon kembali dengan ketentuan secara *mutatis mutandis* berlaku sebagaimana ketentuan siklus pemberian HGU;

- 2) Sehubungan dengan syarat penambahan waktu penguasaan, untuk HGU yang berasal dari tanah negara mendapat penambahan dan perubahan mengenai syarat perpanjangan dan pembaruan HGU yakni perpanjangan HGU minimal dapat dimohonkan pada saat usahanya telah efektif dan paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu HGU pemberian awal. Dan untuk pembaharuannya ditentukan paling lambat dapat diajukan setelah berakhirnya HGU. Sementara untuk HGU yang lahir di atas tanah HPL dapat dilakukan perpanjangan dan pembaruan sekaligus dalam waktu minimal setelah setelah usahanya efektif; dan
- 3) Untuk total waktu penguasaan HGU telah mengalami perubahan dan penambahan yakni baik HGU di atas tanah negara maupun yang lahir di atas tanah HPL dapat dikuasai dengan total satu siklus pemberian selama 95 (sembilan puluh lima) tahun penguasaan.

Sehubungan dengan topik pembahasan mengenai konsistensi pengaturan HGU dalam kaitannya dengan perbandingan materi pengaturan HGU sebagaimana tersebut di atas, maka penulis dapat melakukan suatu analisis mengenai materi pemberian HGU berdasarkan UU Cipta Kerja dengan bahan-bahan analisis yang telah dikemukakan MK dalam putusannya pada saat membatalkan ketentuan mengenai pemberian HGU (jangka waktu) dalam UU Penanaman Modal. Sebagai suatu analisis, menurut penulis, hal ini dapat dilakukan karena UU Cipta Kerja mengatur suatu materi yang identik dengan materi yang pernah dibatalkan oleh MK dalam UU Penanaman Modal yakni materi mengenai pemberian HGU. Sehingga dengan pembatalan ketentuan pemberian HGU tersebut, MK menegaskan dalam putusannya bahwa ketentuan mengenai pemberian dan perpanjangan HGU yang berlaku ialah sebagaimana yang ditentukan oleh UUPA (sebagaimana telah penulis bahas pada sub bab konsistensi pengaturan HGU dalam kaitannya dengan undang-undang sektoral sebelum diterbitkannya UU Cipta Kerja). Dalam hal-hal tersebut diatas, adapun pokok-pokok argumentasi MK dalam pertimbangannya untuk menilai bahwa suatu materi ketentuan mengenai pemberian HGU dapat bertentangan dengan UUD 1945 adalah sebagai berikut:²⁹

- 1) Konteks penguasaan negara terhadap HGU; dalam konteks pemberian HGU yang diberikan dengan perpanjangan dimuka sekaligus maka ketentuan tersebut akan mengurangi kewenangan negara berkenaan dengan pengawasan dan pengelolaan sebab:
 - 1) Suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang membatasi kewenangan negara untuk menghentikan atau membatalkan HGU dengan alasan-alasan yang terbatas (limitatif) menyebabkan negara tidak lagi bebas untuk menjalankan kehendaknya atau untuk tidak memperpanjang HGU jika perpanjangan HGU diberikan secara di muka sekaligus;

²⁹ Disarikan oleh penulis berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021-022/PUU-V/2007 Perihal Pengujian Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, hal. 264-266.

- 2) Jika dalam suatu kondisi negara menghentikan atau membatalkan pemberian dan perpanjangan HGU yang sekaligus diberikan dimuka dengan alasan sebagaimana berdasarkan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan dan dalam hal tersebut ada suatu ketentuan lain dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang memberikan hak kepada pihak terkait untuk mempersoalkan keabsahan tindakan negara maka hal tersebut akan memperlemah posisi negara dalam menguasai HGU; dan
 - 3) Suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menentukan bahwa HGU dapat diberikan di muka sekaligus akan menghambat negara untuk melakukan pemerataan kesempatan untuk memperoleh HGU secara adil, misalnya tatkala negara hendak mengalihkan HGU tersebut kepada pihak lain setelah jangka waktu HGU habis, hal itu menjadi terhalang karena pemberian hak dan perpanjangan diberikan sekaligus dimuka. Dalam hal ini kewenangan negara untuk melakukan pemerataan kesempatan menjadi terhalang.
- 2) Konteks demokrasi ekonomi; terjadi pengurangan atau pelemahan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi karena adanya ketentuan bahwa HGU dapat diperpanjang di muka sekaligus sebab:
- 1) Jika dalam suatu kondisi dimana pemerintah (selaku pemegang kedaulatan; *de jure empirii*) menghentikan atau membatalkan HGU yang dapat diperpanjang sekaligus yang mana tindakan tersebut dipersoalkan secara hukum maka berarti telah terjadi sengketa. Dengan terjadinya sengketa tersebut sehingga keabsahan tindakannya diragukan, maka pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negaralah yang mempunyai kompetensi absolut untuk mengadilinya karena hubungan pemerintah dengan subjek penerima HGU merupakan hubungan pemberi izin dan penerima izin, bukan hubungan kontraktual. Berdasarkan hal-hal tersebut, jika ada ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang secara implisit mengkualifikasikan pemerintah sebagai pihak yang sederajat (subjek hukum perdata) dengan subjek penerima HGU dengan indikator bahwa sarana penyelesaian sengketa antar pihak masuk dalam sarana-sarana penyelesaian sengketa perdata maka hal tersebut akan mengurangi bahkan melemahkan makna kedaulatan pemerintah selaku pemegang kedaulatan rakyat.

Berangkat dari pokok-pokok penilaian MK tersebut diatas sebagai bahan untuk menilai ketentuan pemberian HGU dalam UU Cipta Kerja, maka dapat ditemukan keidentikan prinsip dan materi pengaturan pemberian HGU antara versi UU Cipta Kerja dengan ketentuan pemberian HGU yang telah dibatalkan MK dalam UU Penanaman Modal antara lain sebagai berikut:

- a. Menurut UU Penanaman Modal (yang telah dibatalkan MK) pemberian HGU dapat diberikan dan diperpanjang dimuka sekaligus

dan dapat diperbarui kembali atas permohonan HGU yang dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima tahun) dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun; sementara dalam konteks 1 (satu) siklus ketentuan pemberian HGU di atas tanah HPL, menurut UU Cipta Kerja ditentukan bahwa setelah HGU diberikan maksimal selama 35 (tiga puluh lima tahun), maka perpanjangan (maksimal 25 (dua puluh lima) tahun) dan pembaruan (maksimal 35 (tiga puluh lima) tahun) HGU dapat diberikan sekaligus setelah usahanya efektif digunakan dan dimanfaatkan oleh pemegang HGU. Berdasarkan persandingan tersebut, terlihat kemiripan secara kontekstual daripada kedua ketentuan pemberian HGU, yang mana terlihat dalam pengaturan pemberian HGU berdasarkan UU Penanaman modal yang dapat diberikan secara sekaligus di muka dan untuk UU Cipta Kerja, HGU dapat diberikan secara sekaligus apabila tanah telah dimanfaatkan dan digunakan.

- b. Baik pengaturan pemberian HGU dalam UU Penanaman Modal (yang telah dibatalkan MK) maupun yang ditentukan dalam UU Cipta Kerja telah memberikan suatu ketentuan persyaratan yang memungkinkan pemegang HGU untuk memperoleh seluruh waktu penguasaan HGU selama 95 (sembilan puluh lima) tahun di tahap pemberian awal. Maksud penulis ialah, perpanjangan dan pembaharuan HGU menurut versi UU Penanaman Modal menentukan bahwa total waktu dan siklus penguasaan HGU tersebut dapat diupayakan oleh pemegang HGU dan diperoleh di muka sekaligus apabila pemegang HGU memenuhi ketentuan persyaratan; sementara berdasarkan UU Cipta Kerja, seluruh total waktu penguasaan dan seluruh siklus HGU dimungkinkan untuk diperoleh di tahap pemberian awal yakni apabila tanah telah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian. Kemiripan tersebut terlihat dari total penguasaan siklus HGU yang dimungkinkan untuk diperoleh pada saat pemegang HGU masih di tahap waktu pemberian awal.
- c. Baik ketentuan HGU menurut UU Penanaman Modal (yang telah dibatalkan MK) maupun versi UU Cipta Kerja membuka suatu mekanisme penyelesaian sengketa secara keperdataan terkait dengan masalah yang muncul dari pemberian HGU.

Berdasarkan poin-poin keidentikan pengaturan pemberian HGU antara UU Penanaman Modal (yang telah dibatalkan MK) dengan UU Cipta Kerja tersebut diatas, dengan mengingat pokok-pokok pertimbangan MK dalam menilai suatu ketentuan pemberian HGU yang dapat menyebabkan kewenangan kontrol negara menjadi berkurang bahkan terhalang serta pengurangan dan pelemahan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi, maka dapat penulis simpulkan bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, menurut penulis ketentuan pemberian HGU versi UU Cipta Kerja telah memenuhi indikator untuk dapat dinilai sebagai suatu pengaturan yang dapat melemahkan dan menghambat kontrol negara atas tanah serta mengurangi

serta melemahkan kedaulatan rakyat atas demokrasi ekonomi di bidang pertanahan.

Terakhir, sehubungan dengan ketentuan pemberian HGU di atas tanah HPL yang telah digariskan oleh UU Cipta Kerja menggambarkan kepada penulis bahwa orientasi ketentuan penguatan HPL telah di arahkan dan lebih menjolkan serta memperbesar ke dalam sisi keperdataannya, dalam pengertian tersebut bahwa HGU yang terjadi di atas tanah HPL lahir dari perjanjian pemanfaatan tanah antara pemegang HPL dan pihak lain, tentunya implikasi-implikasi daripada hal tersebut akan masuk dalam hal keperdataan pula. Yang mana, hal tersebut berbanding terbalik dengan yang telah didudukkan oleh UUPA, sejatinya HGU yang telah digariskan oleh UUPA tidak dimaksudkan untuk diberikan melalui mekanisme perjanjian dan melainkan hanya dengan mekanisme perizinan. Karena HGU sejatinya lahir di atas tanah yang dikuasai negara yang notabene dikuasai oleh negara dalam rangka pengelolaan, pengawasan, pengaturan dan kebijakan yang orientasinya adalah publik dan bertujuan untuk memaksimalkan kesempatan agar terjadi pemerataan manfaat atas tanah dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyatnya.

Kehadiran pengaturan penguatan HPL dalam UU Cipta Kerja yang telah memasukkan materi pengaturan mengenai HGU sebagai salah satu materi penguatannya tentu dapat ditelaah baik dari segi pembentukannya maupun dari segi implikasi keberadaan materi pengaturan HGU yang juga ditentukan dalam UUPA, dalam hal-hal tersebut akan ditinjau kesesuaiannya terhadap pedoman mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan merujuk pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU 12 Tahun 2011).

Adapun pedoman yang akan menjadi bahan analisis untuk digunakan dalam membahas topik pada sub bab pembahasan ini ialah merujuk pada UU 12 Tahun 2021 antara lain sebagai berikut:

- a. Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.³⁰
- b. Apabila rumusan definisi dari suatu peraturan perundang-undangan dirumuskan kembali dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam peraturan perundang-undangan yang telah berlaku tersebut.³¹
- c. Jika materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang lama, dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus

³⁰ Lihat Lampiran II nomor 106 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³¹ Lihat Lampiran II nomor 221 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan peraturan perundang-undangan yang lama.³²

Jika materi dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam peraturan perundang-undangan yang lama, di dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh peraturan perundang-undangan yang lama.³³

Jika ada peraturan perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan baru, peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan itu.³⁴

- d. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.³⁵
- e. Pencabutan melalui peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.³⁶
- f. Jika peraturan perundang-undangan baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan peraturan perundang-undangan itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari peraturan perundang-undangan yang baru, dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.³⁷
- g. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang menimbulkan perubahan dalam peraturan Perundang-undangan lain yang terkait, tidak mengubah peraturan perundang-undangan lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.³⁸
- h. Demi kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan yang dicabut.³⁹

Merujuk pada pedoman tersebut di atas, dalam konteksnya sebagai bahan analisis terkait dengan topik pembahasan pada sub bab ini, maka penulis

³² Lihat Lampiran II nomor 143 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³³ Lihat Lampiran II nomor 222 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁴ Lihat Lampiran II nomor 221 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁵ Lihat Lampiran II nomor 223 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁶ Lihat Lampiran II nomor 224 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁷ Lihat Lampiran II nomor 225 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁸ Lihat Lampiran II nomor 228 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁹ Lihat Lampiran II nomor 145 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

menerangkan bahwa poin huruf “a” dan “b” adalah pedoman untuk pendefinisian peraturan perundang-undangan dan untuk poin huruf “c” sampai dengan “h” ialah pedoman pencabutan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya keberadaan UU Cipta Kerja mengatur mengenai materi pengaturan HGU yang terlebih dahulu telah ditentukan oleh UUPA. Kemudian, dalam posisi tersebut dapat diketahui sejumlah perbedaan, perubahan dan penambahan prinsip dan materi ketentuan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja. Namun dengan melihat konsideran “mengingat” serta ketentuan “penutup” dalam UU Cipta Kerja, dapat diketahui bahwa UU Cipta Kerja tidak menjadikan UUPA sebagai dasar rujukan dalam perumusan materi ketentuan HGU-nya serta tidak pula mencabut keberadaan pengaturan HGU dalam UUPA.

Berdasarkan hal-hal tersebut, merujuk pada pedoman pencabutan peraturan perundang-undangan poin huruf “c” sampai dengan “h” tersebut di atas, maka untuk menciptakan suatu kepastian hukum, UU Cipta Kerja seharusnya menyebut UUPA sebagai dasar rujukan dikarenakan UU Cipta Kerja sebagai suatu produk peraturan perundang-undangan yang baru mengatur materi HGU sebagaimana yang terlebih dahulu telah digariskan oleh UUPA. Kemudian terkait dengan sejumlah perbedaan, perubahan serta penambahan materi ketentuan HGU antara UU Cipta Kerja dan UUPA, dalam konteks pedoman pencabutan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka sudah seharusnya UU Cipta Kerja menentukan untuk mencabut keberlakuan beberapa pasal dalam UUPA terkait dengan materi ketentuan HGU yang ditentukan berbeda, berubah dan bertambah oleh UU Cipta Kerja.

Selanjutnya, dalam konteks pengertian mengenai HGU, dapat diketahui bahwa UUPA-lah yang pertama kali melahirkan istilah dan pengertian mengenai HGU. Berdasarkan istilah dan unsur pengertian mengenai HGU dalam UUPA kemudian lahir pasal-pasal materi muatan pengaturan mengenai HGU yang tidak keluar dalam batasan unsur pengertiannya. Sedangkan, baik dalam UU Cipta Kerja maupun dalam PP 18 Tahun 2021, tidak menyebutkan secara langsung pengertian mengenai HGU, namun UU Cipta Kerja hanya menentukan suatu materi HGU di luar dari batasan pengertian dan materi pengaturan HGU dalam UUPA. Maksud penulis dalam hal tersebut ialah, UUPA memberikan pengertian bahwa HGU hanya dapat diperoleh dari tanah yang dikuasai negara, sedangkan UU Cipta Kerja (sebagaimana diketahui bahwa tidak menyebutkan pengertian baru mengenai HGU dan tidak pula membatalkan maupun merujuk pengertian mengenai HGU dalam UUPA) menentukan suatu materi pengaturan HGU diluar dari batasan pengertian yang ditentukan dalam UUPA yakni adanya HGU yang lahir di atas tanah HPL yang bersumber dari tanah hak ulayat. Berdasarkan hal tersebut, merujuk pada pedoman pendefinisian peraturan perundang-undangan huruf “a” dan “b”, dalam konteks pedoman dan posisi ini, seharusnya UU Cipta Kerja membatalkan pengertian HGU sebagaimana yang telah diletakkan oleh UUPA dan merumuskan serta menyebutkan secara langsung suatu pengertian baru mengenai HGU dalam UU Cipta Kerja untuk memberikan suatu kejelasan pengertian, batasan dan perubahan mengenai HGU sebagaimana yang dimaksudkan oleh UU Cipta Kerja.

KESIMPULAN

Pasca diterbitkannya UU Cipta Kerja, dapat ditemukan sejumlah inkonsistensi pengaturan mengenai HGU dari segi bahasa hukum, prinsip dan materi yang disebabkan tiadanya keterangan atau ketentuan yang secara tegas menyatakan relasinya terhadap UUPA, dalam perumusan perundang-undangan tersebut. Hasilnya, ketiadaan pernyataan relasi dalam perumusan pengaturan HGU dalam UU Cipta Kerja menyebabkan persoalan-persoalan yang prinsipil yakni tumpangtindihnya pengaturan HGU, perbedaan orientasi dan prinsip pengaturan HGU serta perbedaan dalam penafsiran, sehingga hal tersebut membuka peluang terjadinya konflik norma pengaturan mengenai HGU. Seyogyanya lembaga negara agar mengaktifkan kewenangannya yakni melakukan mekanisme pemantauan dan peninjauan sebagaimana yang dimaksud dalam UU PPP untuk melakukan evaluasi mengenai keberpihakan materi pengaturan HGU dalam UU Cipta Kerja, korelasi materi HGU dalam UU Cipta Kerja terhadap meretas ketimpangan penguasaan HGU di Indonesia serta juga melakukan evaluasi terhadap relevansi materi serta prinsip pengaturan HGU antara UUPA dan UU Cipta Kerja, sehingga diharapkan hasil kajian tersebut dapat menjadi bahan dalam program legislasi nasional dalam mewujudkan harmonisasi pengaturan mengenai HGU yang dapat mewujudkan kesempatan pemerataan manfaat yang adil dan berpihak bagi rakyat kecil.

DAFTAR RUJUKAN

- A. A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, 2010, dalam http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180, diakses pada tanggal 6 Maret 2022 pukul 20:50 WITA.
- Abdul Hamid Usman, *Dasar-dasar Hukum Agraria*, Tunas Gemilang, Palembang, 2011.
- Acil Akhiruddin, *PP Nomor 18 Tahun 2021 Atur Kepemilikan dan Kebermanfaatan Tanah*, 2021, dalam <https://kabarnotariat.id/2021/03/21/pp-nomor-18-tahun-2021-aturn-kepemilikan-dan-kebermanfaatan-tanah/>, diakses pada tanggal 17 Oktober 2021 pukul 13:16 WITA.

- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Ardiansyah Fadli, PP 18/2021 Perkuat Hak Pengelolaan Rumah Susun, 2021, dalam <https://www.kompas.com/properti/read/2021/04/21/190000821/pp-18-2021-perkuat-hak-pengelolaan-rumah-susunpage=2>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2021 pukul 19:48 WITA.
- Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Seminar Nasional, disampaikan pada seminar nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, pada tanggal 13 Mei 2000.
- Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2002.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademis Penyusunan RUU Pertanahan*, 2016, dalam https://www.dpr.go.id/do_kakd/dokumen/RJ1-20160916-102549-6280.pdf, diakses pada tanggal 8 Februari 2022 pukul 19:47 WITA, hal. 1.
- Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Iman Soetikno, *Proses Terjadinya UUPA, Peran serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1987.
- Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020.
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
- Maria S. W. Sumardjono, et., al., *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.
- Maria S. W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah Seminar Nasional, disampaikan dalam seminar nasional yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Badan Pertanahan Nasional Yogyakarta, Yogyakarta, 13 September 1997.
- Maria S. W. Sumardjono, *Tata Kelola Pertanahan Pasca UU Cipta Kerja*, 2021, dalam <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/03/16/tata-kelola-pertanahan-pasca-uu-ciptakerja/?statusregister=register&statuslogin=login>, diakses pada tanggal 15 Juni 2021 pukul 12:30 WITA.
- Moh. Hasan Wargakusumah, *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2000.
- Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik, HuMa dan Magister Hukum UGM*, Jakarta, 2007.
- Nurhasan Ismail, *Quo Vadis Pengelolaan Pertanahan Pasca Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja*, Paper Webinar, disampaikan pada webinar yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, pada tanggal 20 September 2021.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2013.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Akhir Penelitian Ketimpangan Penguasaan dan Pemilikan Tanah: Analisis di Tingkat Wilayah dan Rumah Tangga Petani*, Pusat

- Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Bogor, 2019.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021-022/PUU-V/2007 Perihal Pengujian Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Terhadap Undang-undang Dasar Tahun 1945.
- Romi Librayanto, Sistem Norma Hukum dalam Mewujudkan Rumusan Norma Hukum yang Ideal: Kajian Terhadap Peraturan Perundang-undangan Bidang Pendidikan di Indonesia, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2016.
- Sigit Riyanto, Maria S. W. Sumardjono, et., al., Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Unit Riset dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020.
- Supriadi, Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Tim Penyusun, Pedoman Penulisan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2018.
- Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Urip Santoso, Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah, Kencana, Jakarta, 2010.
- Wicipto Setiadi, et., al., Pedoman Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemanjapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 2010.
- Y. W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, Pembaharuan Hukum Agraria: Beberapa Pemikiran, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1988.