

***Protection of the Right to Cultivate in the Perspective of Agrarian Law and Its
Implications for Community Welfare***

**Perlindungan Hak Guna Usaha dalam Perspektif Hukum Agraria dan
Implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat**

Farah Risquillah Fhasmie Basha

rbbfarah@gmail.com

Universitas Ibnu Chaldun I Jl. Pemuda I Kaveling 97, Rawamangun, Pulo Gadung-
Jakarta Timur

Abstract

This study examines the protection of Right of Cultivation within the framework of Indonesian Agrarian Law and its implications for community welfare. Right of Cultivation is one of the land rights regulated under the Basic Agrarian Law, granting individuals or legal entities the authority to cultivate land for agricultural, plantation, or fishery purposes within a certain period. The research applies a normative juridical approach by analyzing statutory regulations, legal principles, and relevant case studies concerning the protection and implementation of Right of Cultivation. The findings indicate that legal protection of Right of Cultivation is essential to ensure legal certainty, investment security, and sustainable land use. However, challenges such as overlapping land rights, weak enforcement mechanisms, and conflicts with customary land often reduce its effectiveness. Furthermore, the protection of Right of Cultivation must be aligned with the constitutional mandate of social justice, meaning that its implementation should not only benefit corporations but also contribute to improving the welfare of local communities. This study concludes that a balanced approach between legal certainty for investors and equitable access for society is crucial in realizing agrarian justice and sustainable development in Indonesia.

Keywords: *Right of Cultivation, Agrarian Law, Legal Protection, Community Welfare, Land Rights*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji perlindungan *Hak Guna Usaha (HGU)* dalam kerangka Hukum Agraria Indonesia serta implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat. HGU merupakan salah satu hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang memberikan kewenangan kepada orang perseorangan atau badan hukum untuk mengusahakan tanah bagi keperluan pertanian, perkebunan, atau perikanan

dalam jangka waktu tertentu. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, prinsip hukum, serta studi kasus terkait perlindungan dan pelaksanaan HGU. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap HGU penting untuk menjamin kepastian hukum, keamanan investasi, dan keberlanjutan pemanfaatan tanah. Namun, tantangan berupa tumpang tindih hak atas tanah, lemahnya mekanisme penegakan hukum, serta konflik dengan tanah adat sering kali mengurangi efektivitasnya. Perlindungan HGU juga harus selaras dengan mandat konstitusional tentang keadilan sosial, sehingga implementasinya tidak hanya menguntungkan korporasi, tetapi juga meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pendekatan seimbang antara kepastian hukum bagi investor dan akses yang adil bagi masyarakat sangat penting untuk mewujudkan keadilan agraria dan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

Kata Kunci: Hak Guna Usaha, Hukum Agraria, Perlindungan Hukum, Kesejahteraan Masyarakat, Hak Atas Tanah.

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Hukum Agraria Indonesia pada dasarnya lahir untuk mewujudkan cita-cita keadilan sosial sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.² Prinsip dasar tersebut kemudian dituangkan ke dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960³ yang menjadi landasan hukum utama dalam mengatur berbagai jenis hak atas tanah, termasuk Hak Guna Usaha (HGU). Keberadaan HGU dimaksudkan sebagai sarana untuk mendukung pembangunan nasional melalui sektor pertanian, perkebunan, dan perikanan, sekaligus memberikan kepastian hukum bagi investor maupun masyarakat.⁴

¹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3).

²Jimly Asshiddiqie. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. Hal. 15.

³Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

⁴Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. Hal. 159.

Dalam praktik tersebut, HGU memberikan hak kepada setiap individu maupun badan hukum untuk mengusahakan tanah negara dalam jangka waktu tertentu. Kehadiran HGU diharapkan mampu meningkatkan produktivitas tanah, menciptakan lapangan kerja, dan mendorong kesejahteraan masyarakat di sekitar lokasi usaha. Akan tetapi, dalam kenyataan di lapangan, penerapan HGU kerap menimbulkan persoalan yang kompleks. Konflik agraria sering muncul akibat tumpang tindih antara tanah HGU dengan tanah adat, lemahnya perlindungan hak masyarakat lokal, serta kurangnya transparansi dalam pemberian izin.⁵ Hal tersebut menimbulkan kesenjangan antara tujuan normatif hukum agraria dengan realitas sosial yang dihadapi masyarakat.

Kebijakan perlindungan hukum terhadap HGU sering kali lebih menekankan pada aspek kepastian hukum bagi pemegang hak, tanpa mempertimbangkan secara optimal implikasinya terhadap masyarakat sekitar. Padahal, esensi hukum agraria nasional tidak hanya mencakup kepastian hukum semata, melainkan juga menjamin pemerataan manfaat tanah bagi kesejahteraan bersama.⁶ Ketidakseimbangan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakadilan agraria, di mana korporasi memperoleh keuntungan yang besar, sementara masyarakat lokal mengalami marginalisasi dan berkurangnya akses terhadap sumber daya tanah.⁷

Penelitian-penelitian sebelumnya banyak membahas HGU dari aspek legal formal maupun penyelesaian sengketa antara pemegang hak dengan masyarakat adat.⁸ Akan tetapi, penelitian yang secara khusus mengkaji perlindungan HGU dalam perspektif hukum agraria yang dikaitkan secara langsung dengan

⁵Yance Arizona & Eryanto Cahyadi. (2013). *Konflik Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*. Jakarta: Epistema Institute. Hal. 30.

⁶Ricardo Simarmata. (2017). *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press. Hal. 28.

⁷Muhammad Lutfi. (2019). *Keadilan Agraria dalam Perspektif Hukum dan Kebijakan Pertanahan di Indonesia*. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 26(1), Hal. 135-152.

⁸Soemardjono. (2001). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas. Hal. 95; Gunawan Wiradi. (2009). *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press. Hal. 122.

implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat masih sangat terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini sangat penting dilakukan untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif tentang bagaimana HGU dapat dilindungi secara hukum tanpa mengabaikan prinsip keadilan sosial. Dengan demikian, dari hasil penelitian dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan bagi pembaruan hukum agraria yang lebih berorientasi pada kesejahteraan masyarakat dalam pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap Hak Guna Usaha (HGU) dalam perspektif Hukum Agraria Indonesia?
- b. Bagaimana implikasi perlindungan Hak Guna Usaha tersebut terhadap kesejahteraan masyarakat di sekitar wilayah HGU?

3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (*normative juridical approach*), yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, teori hukum, serta doktrin-doktrin yang berkaitan dengan perlindungan Hak Guna Usaha (HGU) dalam perspektif Hukum Agraria Indonesia.⁹ Pendekatan ini dipilih karena fokus penelitian terletak pada analisis terhadap norma hukum tertulis yang mengatur tentang HGU, serta relevansinya dengan konsep keadilan dan kesejahteraan masyarakat.¹⁰ Bahan Hukum yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri atas:

⁹Sulistyowati Irianto. (2009) *Memperkenalkan Implikasi Metodologisnya*, Jakarta, Makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum. Hal. 76.

¹⁰Sulistyowati Irianto. (2009) *Memperkenalkan Implikasi Metodologisnya*, Jakarta, Makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum. Hal. 175.

- a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), serta peraturan pelaksana terkait Hak Guna Usaha.
- b. Bahan hukum sekunder, berupa literatur hukum, hasil penelitian terdahulu, jurnal, buku, dan artikel ilmiah yang relevan dengan permasalahan.
- c. Bahan hukum tersier, berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber lain yang mendukung pemahaman terhadap konsep hukum agraria.

Metode pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah dan menginventarisasi berbagai literatur serta dokumen hukum yang relevan. Selanjutnya, data dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yuridis, dengan menafsirkan dan mengkonstruksikan aturan hukum yang berlaku untuk menemukan jawaban atas permasalahan penelitian. Analisis dimulai dari kajian prinsip-prinsip umum hukum agraria, lalu diarahkan pada konsep perlindungan HGU, hingga dianalisis implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat.

B. PEMBAHASAN

1. Prinsip Perlindungan Hak Guna Usaha dalam Perspektif Hukum Agraria

Konstitusi Indonesia melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menempatkan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di bawah penguasaan negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Doktrin hak menguasai dari negara (HMN) dalam UUPA yang merupakan penjabaran konstitusional tersebut menjadi payung bagi pembentukan dan pengaturan berbagai hak atas tanah, termasuk juga Hak Guna Usaha (HGU) sebagai instrumen hukum yang dirancang untuk mendorong produktivitas lahan pertanian, perkebunan, dan perikanan

sekaligus menjamin kepastian hukum bagi pelaku usaha.¹¹ Prinsip fungsi sosial tanah pada Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa setiap hak atas tanah, betapapun kuat dan terpenuhinya unsur kepastian hukumnya, tetap dibatasi oleh kemanfaatan sosial yang lebih luas.¹² Dalam pembahasan, bergerak dari fondasi normatif konstitusi, UUPA, serta peraturan pelaksana antara lain PP 40 Tahun 1996 dan pembaruan pengaturan melalui PP 18 Tahun 2021.

Hak menguasai dari Negara dan Fungsi Sosial Tanah, memberi wewenang kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah; menetapkan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan tanah; serta hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah (UUPA). Prinsip fungsi sosial meniscayakan bahwa bekerjanya hak individual atau korporasi adalah termasuk HGU dan tidak boleh menegasikan kemanfaatan umum.¹³ Keadilan Agraria sebagai ukuran Argumen normatif, bahwa tanah harus menghadirkan keadilan distributif dan keadilan korektif merujuk pada mandat kemakmuran rakyat¹⁴ serta literatur keadilan agraria.¹⁵ Dalam perspektif hukum hak asasi, tanah berkaitan dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya sehingga kebijakan pertanahan harus sensitif terhadap kerentanan masyarakat lokal.¹⁶ HGU dalam Sistem Hukum, adalah hak untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri dengan izin negara untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan dalam jangka waktu tertentu, dengan syarat-syarat tertentu, dan dapat diperpanjang atau diperbarui sesuai dengan peraturan perundang-undangan (PP

¹¹Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. Hal. 153.

¹²Soemardjono. (2001). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas. Hal. 98.

¹³Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. Hal. 155.

¹⁴Asshiddiqie. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. Hal. 21.

¹⁵Wiradi. (2009). *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press. Hal. 50.

¹⁶Simarmata. (2017). *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press. Hal. 62.

40 Tahun 1996 dan PP 18 Tahun 2021).¹⁷ Poin-poin diatas menjadi pijakan untuk memetakan bentuk perlindungan HGU serta jalan kausal bagaimana perlindungan tersebut dapat atau gagal menghasilkan kesejahteraan di tingkat komunitas.

2. Bentuk-Bentuk Perlindungan Hukum terhadap HGU

Dalam perlindungan hukum terhadap HGU akan mengurai secara berlapis, yaitu dengan normatif materiil, prosedural administratif, perdata, pidana, dan alternatif non litigasi. Bertujuan untuk memastikan kepastian hukum (*legal certainty*), ketertiban (*order*), dan keadilan (*justice*) dalam praktik. Ada 5 (lima) bentuk, antara lain:¹⁸

a. Perlindungan Hukum

- 1) Landasan Peraturan, UUPA jo. PP 40 Tahun 1996 (tentang HGU, HGB, HP) dan pembaruan pengaturan melalui PP 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; serta kebijakan digitalisasi seperti Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik. Lapisan tersebut menjamin definisi, jangka waktu, syarat perolehan, perpanjangan, pembaruan, dan mekanisme pengakhiran HGU.
- 2) Kepastian Objek dan Subjek, Penetapan batas (delimitasi) dan pendaftaran tanah menciptakan *titling* yang mengurangi sengketa tumpang tindih; kejelasan subjek memudahkan penegakan kewajiban dan sanksi.

¹⁷Republik Indonesia. (1996). *Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah*. Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*.

¹⁸Lutfi. (2019). *Keadilan Agraria dalam Perspektif Hukum dan Kebijakan Pertanahan di Indonesia*. IUS QUIA IUSTUM, 26(1). Hal. 132.

- 3) Klausul Kewajiban Sosial Lingkungan, Prinsip fungsi sosial menginternalisasi kewajiban keberlanjutan (*environmental and social safeguards*) dalam syarat operasional HGU.
- b. Perlindungan Prosedural Administratif
 - 1) Pemberian atau Perpanjangan. Proses perizinan dan perpanjangan harus memenuhi asas keterbukaan (*transparency*), partisipasi (terutama ketika ada klaim masyarakat adat), dan akuntabilitas (Arizona & Cahyadi, 2013).
 - 2) Pengawasan dan Sanksi Administratif. Pengawasan kepatuhan (utilisasi tanah, tidak menelantarkan), dengan sanksi bertahap hingga pencabutan ketika melanggar.
 - 3) Upaya Administratif dan Peradilan TUN. Keputusan tata usaha negara terkait HGU dapat diuji melalui keberatan administratif dan Peradilan Tata Usaha Negara bagian dari jaminan kontrol yudisial atas diskresi administrasi.¹⁹
- c. Perlindungan Perdata
 - 1) Kepastian Hubungan Hukum, HGU memudahkan perikatan (sewa, kerja sama, kemitraan plasma) dengan parameter yang terukur (jangka waktu, luas, obyek).
 - 2) Ganti Rugi dan Pemulihan. Jika terjadi wanprestasi atau perbuatan melawan hukum, jalur perdata menyediakan *remedy* kompensasi atau pemulihan keadaan.
- d. Perlindungan Pidana Kriminalisasi tertentu terkait penyerobotan tanah, pemalsuan dokumen, korupsi perizinan, dan tindak pidana lingkungan memperkuat perlindungan atas integritas rezim HGU. Jalur tersebut berfungsi sebagai *deterrent* terhadap pelanggaran yang serius.

¹⁹Arizona & Cahyadi. (2013). *Konflik Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*. Jakarta: Epistema Institute. Hal. 42.

e. Perlindungan Alternatif (Non Litigasi)

- 1) Mediasi dan ADR. Mekanisme *alternative dispute resolution* menekan biaya sosial dan ekonomi sengketa, relevan ketika konflik melibatkan komunitas luas.
- 2) Pengakuan Adat dan Kesepakatan Manfaat. Perjanjian manfaat bersama (*community benefit agreements*) dan pengakuan hak ulayat (melalui pemetaan partisipatif) mengintegrasikan norma lokal dalam operasi HGU.²⁰

Secara norma, lapisan perlindungan tersebut cukup memadai untuk kepastian hukum pemegang HGU. Akan tetapi, ketidakseimbangan sering muncul terjadi pada tahap implementasi, karena minimnya partisipasi substantif, lemahnya data spasial terpadu, dan kapasitas pengawasan yang tidak merata di daerah.²¹ Pada titik ini, konsep perlindungan perlu dibaca dan dipraktikkan bukan semata melindungi pemegang hak, melainkan menyeimbangkan kepastian, keadilan, dan keberlanjutan.

3. Titik Rawan Implementasi Terhadap HGU

- a. Tumpang Tindih Klaim dan Ketidakpastian Batas. Kelemahan integrasi data kehutanan, perkebunan, dan pertambangan kerap memicu *overlapping claims*. Hal tersebut bukan hanya problem teknokratis, melainkan sumber ketidakpastian hukum.
- b. Penelantaran Tanah dan Spekulasi. Ketidaktergunaan tanah sesuai rencana menimbulkan biaya kesempatan sosial (hilangnya peluang kerja atau produksi) dan memicu konflik akses. Sanksi administrasi terkadang lambat diterapkan.

²⁰Simarmata. (2017). *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press. Hal. 31.

²¹Arizona & Cahyadi. (2013). *Konflik Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*. Jakarta: Epistema Institute. Hal. 45.

- c. Minimnya Partisipasi dan Transparansi. Konsultasi publik yang formalistik melemahkan *social license to operate*, memperbesar resistensi ketika kesenjangan manfaat terasa kuat.
- d. Asimetri Informasi dan Daya Tawar. Komunitas lokal sering kali tidak memiliki dukungan teknis atau hukum yang memadai saat bernegosiasi (kemitraan plasma, kompensasi). Ketimpangan tersebut menggeser manfaat ekonomi jauh dari masyarakat.

Titik-titik rawan tersebut menjelaskan mengapa rezim perlindungan HGU yang kuat di atas kertas belum tentu terkonversi menjadi kesejahteraan di lapangan yang seharusnya menjembatani pada implikasi perlindungan Hak Guna Usaha terhadap kesejahteraan masyarakat di sekitar wilayah HGU.²²

4. Implikasi Perlindungan HGU terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 UUPA, yang membatasi kepemilikan hak milik atas tanah hanya kepada warga negara Indonesia,²³ proses tersebut mengharuskan tanah yang digunakan untuk kepentingan usaha, yang sebelumnya berstatus hak milik, untuk dikonversi menjadi HGB atau HGU sesuai dengan peraturan pertanahan yang berlaku. Hal ini terjadi karena UUPA tidak mengizinkan badan hukum seperti PT untuk memiliki hak milik atas tanah, kecuali bagi badan hukum tertentu yang ditetapkan pemerintah.²⁴ Pada pembahasan ini akan mengurai kanal positif, potensi dampak negatif, dan rangka evaluasi keterhubungan antara perlindungan HGU dan kesejahteraan masyarakat.²⁵

²²Boedi Harsono. (2002). *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan. Hal. 59.

²³Alum Simbolon. (2022). *Pendirian PT Perorangan Untuk Usaha UMKM Prosiding Konferensi Nasional Pengabdian Kepada Masyarakat Dan Corporate Social Responsibility (PKM-CSR)*5. Hal. 179.

²⁴Sri Irmayanti. (2020). *Tinjauan Hukum Dalam Pelaksanaan Peralihan Hak Milik Atas Tanah*. Qawanin 1, no. 1. Hal. 251.

²⁵Sulistyowati Irianto. (2009) *Memperkenalkan Studi Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya*, Jakarta, Makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum. Hal. 57.

- a. Kanal Positif (Potensi Manfaat)
 - 1) Investasi dan Lapangan Kerja. Kepastian hukum HGU menurunkan risiko proyek, menarik investasi, memperluas serapan tenaga kerja lokal, serta memicu *spillover* ekonomi (penyediaan input, jasa).
 - 2) Transfer Teknologi dan Peningkatan Produktivitas. Praktik budidaya modern, akses modal, dan skema kemitraan berpotensi meningkatkan produktivitas komunitas (misal skema plasma atau inti).
 - 3) Penerimaan Daerah dan Infrastruktur. Pajak atau retribusi serta kewajiban tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) mendukung infrastruktur dasar (jalan, air, listrik) dan layanan sosial (kesehatan, pendidikan).
- b. Potensi Dampak Negatif (Risiko Kesejahteraan)
 - 1) *Displacement* dan Akses yang Menyempit. Jika pemberian atau perpanjangan HGU tidak menyelaraskan klaim masyarakat adat atau pengguna lama akan mempengaruhi kehilangan akses lahan yang dapat menurunkan pendapatan serta keamanan pangan.
 - 2) Degradasi Lingkungan. Kerusakan ekologis menurunkan modal alam komunitas (air, tanah subur), berdampak ke kesehatan dan pendapatan.
 - 3) Konflik Sosial. Ketidakjelasan manfaat dan mekanisme keluhan (*grievance*) menimbulkan biaya sosial jangka panjang.
- c. Evaluasi Implikasi Kesejahteraan (Induktif), untuk menilai apakah perlindungan HGU *konvergen* dengan kesejahteraan, dalam konteks ini ada empat indikator yang dapat dioperasionalisasikan pada level proyek daerah:
 - 1) Pendapatan dan Pekerjaan, tren pendapatan rumah tangga lokal, proporsi tenaga kerja lokal, kualitas pekerjaan (upah, kontrak, keselamatan kerja).

- 2) Keamanan Tenurial Komunitas, keberadaan peta partisipatif, penyelesaian klaim adat, kepastian akses lahan non HGU (misal ladang, sempadan).
- 3) Layanan Sosial dan Infrastruktur, capaian pendidikan, kesehatan, air bersih, serta konektivitas yang ditopang oleh investasi atau CSR.
- 4) Keberlanjutan Lingkungan, kualitas air dan tanah, tutupan vegetasi, kepatuhan AMDAL, dan rehabilitasi lahan.

Dengan begitu, perlindungan HGU dianggap efektif jika kepastian hukumnya berbanding lurus dengan perbaikan indikator kesejahteraan di komunitas sekitar (masyarakat). Jika sebaliknya ketika tidak ada kepastian hukum, maka perlindungan tersebut hanya parsial yang akan condong pada kepastian tanpa keadilan.²⁶

5. Konsep Tiga Pilar Kepastian, Keadilan, dan Keberlanjutan

Sebagai kontribusi orisinal, pembahasan memakai konsep Tiga Pilar yang dapat dijadikan alat uji (*litmus test*) saat pemberian atau perpanjangan HGU, antara lain:

- a. Pilar Kepastian (*Legal Certainty*)
 - 1) Titling lengkap dan bebas tumpang tindih (verifikasi spasial terpadu lintas sektor).
 - 2) Keterlacakan subjek, objek, masa berlaku, dan kewajiban.
 - 3) Integrasi sertipikat elektronik dan *registry* publik yang mudah diakses.
- b. Pilar Keadilan (*Equity & Inclusion*)
 - 1) Kewajiban Partisipasi Substantif, konsultasi bermakna dengan komunitas, khususnya masyarakat adat (*free, prior, informed consent* or *FPIC* dalam semangat pengakuan).

²⁶Mursil Mursil. (2014). *Jaminan Kepastian Hukum Pemberian Perpanjangan Hak Guna Usaha*. Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum 8, no. 1. Hal. 57.

- 2) *Community Benefit Agreement (CBA)*, perjanjian manfaat yang terukur (persentase tenaga kerja lokal, skema bagi hasil, dukungan UMKM), auditabel, dan menjadi syarat perpanjangan.
- 3) Dana Kompensasi Berbasis Kinerja, *escrow* CSR yang cair jika indikator sosial tercapai.
- c. Pilar Keberlanjutan (*Sustainability*)
 - 1) Kepatuhan AMDAL, pemantauan lingkungan berbasis indikator, serta rencana rehabilitasi pasca mendapatkan izin.
 - 2) Penilaian jejak air dan jejak karbon dalam proyek besar untuk mengurangi risiko eksternalitas.

Mekanisme Penegakan Berbasis Kinerja tersebut untuk perpanjangan atau pembaruan HGU yang dikaitkan dengan skor Pilar. Skor rendah memicu sanksi administratif bertahap hingga pembatasan luas atau pencabutan. Adapun skor tinggi memicu insentif (simplifikasi layanan, prioritas dukungan infrastruktur).²⁷

6. Sengketa dan Penanganan

- a. Sengketa Batas dan *Overlap* Perizinan Solusi, konsolidasi *one map policy* di tingkat operasional, audit spasial independen sebelum penerbitan atau perpanjangan HGU.
- b. Sengketa Klaim Adat atau Ulayat Solusi, pemetaan partisipatif, pengakuan wilayah adat oleh pemerintah daerah, CBA yang mengatur akses dan manfaat terukur, serta mediasi yang difasilitasi lembaga independen.
- c. Penelantaran Tanah dan *Underutilization* Solusi, audit pemanfaatan lahan periodik; jika underperform, terap sanksi progresif (denda, pengurangan luas) hingga pencabutan dan redistribusi untuk reforma agraria.

²⁷Luthfi. (2020). *Distribusi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Pertanian di Desa Nglegok, Kabupaten Karanganyar*. Jurnal Tunas Agraria, 3(2). Hal. 101-121.

- d. Sengketa Kemitraan atau Plasma Solusi, standardisasi kontrak kemitraan (harga, kualitas bibit, pembiayaan), kewajiban keterbukaan biaya (*open book*), dan akses bantuan hukum bagi petani atau pekerja.

Pemerintah melihat mekanisme tersebut sebagai bagian dari penegakan struktur hukum agrarian nasional yang memisahkan secara tegas antara aset personal dan aset korporasi. Dengan mewajibkan perorangan untuk menggunakan hak atas tanah non-milik, negara ingin mempertegas batas tanggung jawab hukum entitas usaha, mendorong transparansi aset, serta memastikan bahwa pengelolaan tanah tidak tercampur antara individu dan badan hukum. Hal tersebut sejalan dengan prinsip perlindungan hukum terhadap kreditur dan penertiban administrasi agraria. Akan tetapi, dalam praktiknya, kebijakan tersebut menciptakan kerumitan dalam administratif yang tidak selalu diimbangi oleh pemahaman yang memadai dari pelaku usaha yang baru bertransformasi menjadi badan hukum.²⁸

7. Operasionalisasi Kebijakan

- a. Pra-Pemberian atau Pembaruan HGU
 - 1) *Ex ante social impact assessment* selain AMDAL; kewajiban dokumen rencana manfaat komunitas yang kuantitatif.
 - 2) Verifikasi klaim adat dan peta partisipatif sebagai prasyarat sah.
- b. Selama Masa Berlakunya HGU
 - 1) Pelaporan triwulanan indikator kesejahteraan dan lingkungan; keterbukaan data ringkas (*public dashboard*).
 - 2) Grievance mechanism multi pihak, tenggat pasti, dan opsi mediasi.
- c. Perpanjangan atau Pembaruan

²⁸Amoury Adi Sudiro & Ananda Prawira Putra. (2021). *Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah Dan Hak Kepemilikan Atas Tanah Yang Telah Didaftarkan*. Jurnal Magister Ilmu Hukum 5, no. 1. Hal. 95.

- 1) Uji Kinerja terhadap Matriks Tiga Pilar; keterlibatan publik dalam evaluasi.
 - 2) Insentif–disinsentif yang otomatis sesuai skor (mengurangi ruang diskresi yang rawan).
- d. Penegakan Hukum Terintegrasi. Koordinasi administrasi, perdata, dan pidana; protokol cepat untuk penghentian pelanggaran serius; perlindungan pembela HAM lingkungan.

Hukum agraria kerap dikotomis, kepastian untuk investasi versus keadilan komunitas. Pembahasan ini menunjukkan bahwa keduanya bukan *zero-sum* apabila desain perlindungan HGU mengikat kinerja sosial lingkungan sebagai syarat hukum. Dengan demikian, perlindungan HGU justru menjadi kendaraan menuju kesejahteraan, bukan halangan. Kunci berada pada: (i) data spasial terpadu, (ii) partisipasi bermakna, (iii) kontrak manfaat yang dapat diaudit, dan (iv) penegakan hukum yang konsisten. Dapat diartikan bahwa setiap orang berhak untuk memiliki akan suatu hal yang memang haknya dan tidak ada yang berhak untuk merampas barang milik orang tersebut, sehingga dalam hal masalah ketimpangan kepemilikan lahan yang dikarenakan adanya perampasan atau penyerobotan atas tanah milik masyarakat oleh korporasi seperti persoalan antara korporasi dengan masyarakat yang mengakibatkan timbulnya pelanggaran yang dimiliki oleh masyarakat setempat, selain itu konflik kepemilikan lahan yang terjadi. Dengan demikian, kebijakan reforma agraria sangat penting untuk didorong pelaksanaannya guna mempercepat penanganan terhadap problematika terkait pertanahan seperti salah satunya persoalan ketimpangan kepemilikan tanah yang menimbulkan berbagai konflik dan sengketa agraria serta berpotensi melanggar dengan sesuai yang sebagaimana diamanatkan dalam

UUD 1945 dan UUPA dimana dalam pelaksanaannya mengutamakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.²⁹

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis mengenai perlindungan Hak Guna Usaha (HGU) dalam perspektif Hukum Agraria dan implikasinya terhadap kesejahteraan masyarakat, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Perlindungan hukum terhadap Hak Guna Usaha (HGU) dalam perspektif Hukum Agraria Indonesia menekankan pada kepastian hukum bagi pemegang hak sesuai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 dan peraturan turunannya.
- b. Implikasi perlindungan HGU terhadap kesejahteraan masyarakat belum optimal. Secara normatif, keberadaan HGU diharapkan mampu meningkatkan pembangunan ekonomi, membuka lapangan kerja, dan mendukung kesejahteraan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945.

2. Saran

- a. Pemerintah perlu memperkuat regulasi dan mekanisme pengawasan dalam pemberian serta perpanjangan HGU agar lebih transparan, akuntabel, dan memperhatikan kepentingan masyarakat lokal. Penyusunan kebijakan harus melibatkan partisipasi masyarakat sehingga prinsip keadilan sosial dalam hukum agraria dapat terwujud.
- b. Pemegang HGU (khususnya korporasi) perlu menjalankan tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility*) secara lebih serius dan berkelanjutan, tidak hanya sebatas formalitas. Hal ini penting untuk

²⁹Fajar. (2022). *Strategi Kebijakan Reforma Agraria Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Yang Berkeadilan Sosial Dengan Berasaskan Konstitusi*. Jurnal Hukum Lex Generalis, 3(9). Hal. 758-775.

memastikan bahwa keberadaan HGU benar-benar memberikan manfaat nyata bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar serta mendukung pembangunan yang berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arizona, Y., & Cahyadi, E. (2013). *Konflik Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*. Jakarta: Epistema Institute.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Harsono, B. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Lutfi, M. (2019). "Keadilan Agraria dalam Perspektif Hukum dan Kebijakan Pertanahan di Indonesia." *IUS QUIA IUSTUM*, 26(1).
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*.
- Republik Indonesia. (1996). *Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah*.
- Republik Indonesia. (2020). *Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*.
- Simarmata, R. (2017). *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: STPN Press.
- Soemardjono, M. S. W. (2001). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas.
- Wiradi, G. (2009). *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press.
- Kementerian ATR/BPN. (2021). *Peraturan Menteri ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik*.