



Tinjauan Hukum Pertanahan terhadap Peralihan Aset BUMD Berupa Hak Guna Usaha yang Telah Habis Masa Berlaku

Titi Reviandini¹, Sadino²

¹Universitas Al Azhar Indonesia, Indonesia, reviandini90@gmail.com

²Universitas Al Azhar Indonesia, Indonesia

Corresponding Author: reviandini90@gmail.com¹

Abstract: *Regional-Owned Enterprises, as subjects of land rights, have obligations and rights regulated by legislation, including maintaining the physical condition of the land and the juridical-administrative status. The West Java Provincial Agribusiness and Mining Regional Company owns land assets under the status of Hak Guna Usaha (Right to Cultivate). However, this right expired in 2012, and no extension or renewal was carried out. Land law stipulates that a Hak Guna Usaha that has expired and is not extended or renewed becomes state-controlled land. Problems arise when the right has expired, yet the asset was transferred from the West Java Provincial Agribusiness and Mining Regional Company to PT Agro Jabar. The research method used is a normative juridical approach. Results of the study concluded that cultivation rights title that have expired are requested to be extended/renewed in accordance with the provisions of the UUPA and Government Regulation Number 18 of 2021. Transfer of land assets from PDAP that was transferred to PT Agro Jabar shows a non-conformity with the regulations regarding land legality because the transfer of assets is carried out after cultivation right title is not in a legal position, that is, it has been deleted because the term has expired.*

Keyword: *Assets; Cultivation Right Title; Regional-Owned Enterprises*

Abstrak: Badan Usaha Milik Daerah selaku subjek hak atas tanah mempunyai kewajiban dan hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan termasuk memelihara kondisi fisik tanah dan kondisi yuridis administrasi. Perusahaan Daerah Agribisnis dan Pertambangan Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat mempunyai aset berupa tanah dengan status hak guna usaha. Namun hak tersebut telah berakhir pada tahun 2012 dan tidak dilakukan perpanjangan maupun pembaruan hak. Hukum pertanahan mengatur bahwa hak guna usaha yang telah berakhir dan tidak diperpanjang atau diperbarui akan menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Permasalahan muncul ketika hak tersebut telah berakhir tetapi dilakukan peralihan aset dari Perusahaan Daerah Agribisnis Pertambangan Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat kepada PT Agro Jabar. Metode penelitian yang digunakan yakni dengan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa hak guna usaha yang telah berakhir dimohonkan penpanjangan/pembaruan sesuai ketentuan dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Peralihan aset tanah dari PDAP yang dialihkan kepada PT Agro Jabar menunjukkan ketidaksesuaian dengan peraturan mengenai legalitas tanah

karena pengalihan aset dilakukan setelah HGU tidak dalam kedudukan secara legal yaitu telah habis karena jangka waktunya habis.

Kata Kunci: Aset, Hak Guna Usaha, Badan Usaha Milik Daerah

PENDAHULUAN

Hak Guna Usaha (HGU) merupakan salah satu bentuk hak atas tanah yang diberikan negara kepada pihak tertentu untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Bagi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), HGU sering menjadi instrumen penting dalam pengelolaan aset strategis, terutama yang terkait dengan sektor pertanian, perkebunan, dan pengelolaan sumber daya alam lainnya.

Salah satu bentuk pemeliharaan tanah BUMD yang merupakan aset yakni dengan cara pensertipikatan tanah.(Putri Akari et al., 2023) Pensertipikatan tanah atau pendaftaran tanah sejatinya tugas Pemerintah guna menjamin kepastian hukum kepemilikan tanah. Dalam hal pendaftaran tanah, pemilik tanah diberikan jenis hak atas tanah salah satunya yakni HGU. Namun, permasalahan muncul ketika masa berlaku HGU tersebut berakhir.(Fajar Gilang Ramdhani, 2022)

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 UUPA, HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan/atau paling lama 35 tahun. Apabila HGU tersebut telah habis jangka waktunya dan tidak dilakukan perpanjangan atau pembaruan maka tanah tersebut secara hukum kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh negara. Salah satu kewajiban pemegang HGU adalah menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGU kepada negara setelah haknya habis. Kondisi ini berpotensi menimbulkan permasalahan dalam status kepemilikan tanah dan administrasi pertanahan.

Definisi BUMD sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 yakni badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD merupakan salah satu badan usaha yang dapat menjadi subjek hak atas tanah sehingga diharuskan pula tunduk dan patuh dengan ketentuan kewajiban-kewajiban pemegang hak atas tanah yang telah disebutkan dalam surat keputusan pemberian haknya dan dalam peraturan perundang-undangan.

Tanah HGU yang tercatat sebagai aset BUMD tidak dapat dihapus begitu saja. Penghapusan aset harus melalui mekanisme hukum tertentu mengenai penghapusan atau pemindahtanganan yang diatur dalam regulasi pemerintah.(Premaiswari & Digidowiseiso, 2023) Di sisi lain, peraturan mengenai hak atas tanah menyatakan bahwa HGU yang telah habis jangka waktunya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Permasalahan semakin rumit karena belum ada aturan teknis yang rinci dan terintegrasi yang mengatur tata cara peralihan aset BUMD berupa HGU yang telah habis masa berlakunya. Kekosongan hukum ini berpotensi menimbulkan permasalahan yuridis administratif dalam mewujudkan kepastian hukum. Selain itu, peralihan aset yang tidak diatur secara jelas dapat membuka celah terjadinya penyalahgunaan kewenangan, kerugian daerah, dan pelanggaran terhadap prinsip transparansi serta akuntabilitas pengelolaan kekayaan daerah. Hal ini semakin relevan mengingat tanah merupakan sumber daya yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan pengaturannya harus menjamin kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan.

Kondisi ini juga pernah tergambar pada sejumlah kasus perpanjangan atau pembaruan tanah eks-HGU yang berakhir di Provinsi Jawa Barat. Contohnya di Kabupaten Garut pada tahun 2025, jumlah bidang tanah HGU berakhir jangka waktu berjumlah 71 bidang.(Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 2025) HGU yang

telah dilakukan perpanjangan atau pembaruan hak berjumlah 56 bidang sedangkan HGU yang belum dilakukan perpanjangan atau pembaruan hak berjumlah 14 bidang. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan baik administratif maupun fisik dan yuridis yang menyebabkan HGU tersebut belum dilakukan perpanjangan atau pembaruan hak. Meskipun tidak seluruhnya melibatkan BUMD, fenomena seperti yang terjadi pada pengalihan aset eks-HGU BUMD kepada pemerintah daerah menunjukkan adanya potensi kerugian negara akibat ketidaktertiban administrasi dan lambannya proses penghapusbukuan aset. (Trinanda, 2023) Salah satu HGU yang belum dilakukan perpanjangan adalah HGU atas nama Perusahaan Daerah Agribisnis dan Pertambangan (PDAP) Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas aspek hukum HGU, khususnya yang berkaitan dengan perpanjangan, pembaruan, atau penghapusannya berdasarkan ketentuan dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah turunannya. Misalnya, terdapat kajian yang dilakukan oleh Ramdhani, F. G. (2022) dengan judul *“Analisis Yuridis Pelaksanaan Peralihan Hak Guna Bangunan Yang Telah Habis Masa Berlakunya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon”* menitikberatkan pada prosedur perpanjangan HGU dan kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam memperpanjang atau mencabut hak tersebut. Sementara itu, Luvianti, T., & Rasji, R. (2023) mengkaji tentang *“Perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang tumpang tindih (overlapping) kepemilikan (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 221 PK/PDT/2014)”*. Kajian yang menitikberatkan terkait persoalan hukum yang timbul akibat tumpang tindih penggunaan tanah HGU dengan tanah masyarakat adat. Kedua penelitian tersebut masih berfokus pada mekanisme administratif dan aspek yuridis perpanjangan HGU.

Berbeda dengan kajian-kajian terdahulu, penelitian ini secara spesifik mengkaji aset BUMD yang berbentuk tanah dengan status HGU yang sudah tidak berlaku lagi, yang memicu persoalan hukum terkait status tanah, kewenangan pemerintah daerah, serta implikasi hukum terhadap aset daerah. Penelitian ini tidak hanya membahas aspek pertanahan dari sisi prosedural, tetapi juga meninjau tanggung jawab hukum BUMD dan pemerintah daerah dalam mengelola aset publik yang hak atas tanahnya telah berakhir.

Kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia yang merupakan negara hukum, kepastian hukum salah satu hal yang diharapkan oleh Masyarakat. Kepastian hukum merupakan bentuk pengakuan oleh negara. Apabila kepastian hukum ditegakkan maka keadaan Masyarakat dan negara menjadi tertib. Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan bentuk pelaksanaan hukum tertulis sesuai dengan apa yang tertuang dalam pasal-pasal sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. (Margono, 2019) Pada dasarnya aturan hukum harus jelas dan terang sehingga masyarakat dapat melaksanakan aturan tersebut tanpa adanya kekeliruan dalam mengartikan aturan tersebut sehingga aturan tersebut dapat ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat.

Menurut Gustav Radbruch, bahwa ada empat hal mendasar dalam teori kepastian hukum yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri. (Raharjo, 2012) Pertama, perundang-undangan merupakan hukum positif sehingga dikatakan bahwa hukum adalah hal positif. Kedua, hukum itu berdasarkan kenyataan yang ada sehingga hukum didasarkan pada fakta. Ketiga, guna menghindari ambiguitas penafsiran maka fakta yang tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan jelas. Keempat, hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Dalam konteks pengelolaan aset BUMD, HGU sering menjadi bagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan dan dicatat dalam neraca perusahaan. Dalam kasus HGU atas nama PDAP, sertifikat tanah tersebut masih terdaftar atas nama PDAP, namun masa berlaku HGU-nya telah berakhir pada tahun 2012 dan merupakan tanah aset milik pemerintah. (Burama, 2025) Berdasarkan ketentuan hukum agraria, sejak berakhirnya masa HGU tanpa perpanjangan, tanah tersebut secara hukum menjadi tanah negara yang berada dalam

penguasaan langsung negara. Akan tetapi, pada tahun yang sama, 2012, aset tersebut dialihkan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum pengalihan kekayaan daerah dari PDAP ke entitas yang akan dibentuk, dan pada tahun 2013 dibentuklah PT Agro Jabar sebagai perusahaan penerima pengalihan tersebut.

Situasi ini menimbulkan persoalan yuridis yang kompleks. Dari sudut pandang hukum perdata, pengalihan aset dari PDAP kepada PT Agro Jabar dapat dipandang sah sepanjang memenuhi ketentuan perundang-undangan terkait pengalihan kekayaan daerah yang dipisahkan, sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016. Perda yang menjadi dasar pengalihan dapat dianggap sebagai legitimasi formil bahwa aset PDAP telah diserahkan kepada PT Agro Jabar, akan tetapi PT Agro Jabar baru berdiri secara resmi pada tahun 2013.(Alamsyah & Wulandari, 2022) Namun, dari sudut pandang hukum administrasi pertanahan, status tanah tersebut sejak telah menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Ketidaksesuaian ini memperlihatkan adanya disharmoni antara prosedur hukum perdata yang berfokus pada pengalihan aset sebagai barang milik daerah dengan hukum administrasi pertanahan yang mengatur status dan peralihan hak atas tanah. Secara perdata, telah terjadi pengalihan aset dari PDAP ke PT Agro Jabar, tetapi secara administrasi pertanahan, objek yang dialihkan sudah tidak lagi menjadi hak yang melekat pada PDAP, melainkan tanah negara yang harus melalui proses pemberian hak baru oleh pemerintah. Kondisi ini dapat berimplikasi pada cacat administrasi dan potensi sengketa hukum di kemudian hari, termasuk risiko kerugian keuangan daerah dan pelanggaran prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan kekayaan daerah.

Penelitian ini memiliki novelty yang jelas karena mengkaji peralihan aset BUMD berupa tanah HGU yang telah habis masa berlakunya, dengan menguji kesesuaiannya dari dua sudut pandang hukum yang sering kali berjalan sendiri-sendiri: hukum perdata terkait pengalihan aset dan hukum administrasi pertanahan terkait status dan proses legalisasi hak atas tanah. Kebaruan lainnya adalah fokus penelitian pada BUMD, yang jarang menjadi objek kajian dalam konteks peralihan tanah eks-HGU, karena mayoritas studi sebelumnya membahas kasus serupa pada BUMN atau korporasi swasta. Dengan analisis mendalam terhadap regulasi yang berlaku, diharapkan penelitian ini dapat memberikan solusi konkret untuk mengharmonisasikan kedua rezim hukum tersebut demi menjamin kepastian hukum, mencegah kerugian negara, dan memperkuat tata kelola aset daerah yang transparan dan akuntabel.

Penelitian memiliki tujuan untuk mengetahui tentang aturan hukum yang mengatur terkait aset BUMD berupa HGU yang sudah tidak dan analisis kasus peralihan aset dari PDAP pada PT Argo Jabar ketika legalitas hak atas tanah telah berakhir.

METODE

Metode penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif dengan pendekatan statute approach dan case approach.(Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, 2009) Pendekatan yuridis normatif digunakan karena penelitian ini berfokus pada analisis peraturan perundang – undangan mengenai HGU, pengelolaan aset BUMD, dan mekanisme peralihannya. Pendekatan statute approach digunakan dilakukan dengan menalisis peraturan hukum antara lain UUPA, Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 07 Tahun 2024 jo Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 serta peraturan lain yang relevan dengan kasus.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur, pengkajian arsip, dan dokumen resmi, termasuk Peraturan Daerah yang menjadi dasar pengalihan aset dari PDAP kepada PT Agro Jabar. Data yang telah diperoleh dilakukan analisis yang mendalam

menggunakan metode kualitatif, yakni menguraikan dan menafsirkan data berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Analisis dilakukan dengan mengidentifikasi kesesuaian atau ketidaksesuaian antara prosedur pengalihan aset dengan aturan hukum pertanahan dan ketentuan pengelolaan kekayaan daerah, serta mengevaluasi implikasi hukumnya dari perspektif perdata dan administrasi pertanahan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Aturan Hukum Terkait Aset BUMD Berupa HGU yang Telah Habis Masa Berlaku

Hak atas tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena menunjukkan ikatan hukum antara manusia atau entitas perusahaan dengan tanah yang diatur di bawah penguasaan negara. Negara yang berperan menjadi wadah kekuasaan seluruh masyarakat Indonesia memiliki otoritas untuk mengatur dan mengelola alokasi peruntukan dan pengelolaan tanah sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA.(Feddyawan, 2023)

Dalam praktiknya, negara dapat memberikan hak-hak tertentu kepada entitas yang memenuhi kualifikasi untuk memanfaatkan tanah, salah satunya adalah HGU. HGU memiliki peranan penting dalam kegiatan ekonomi, khususnya bagi BUMD yang bergerak di bidang pertanian, perkebunan, atau sektor usaha produktif lainnya. Namun, HGU bersifat terbatas waktu sehingga setelah masa berlakunya habis, timbul persoalan hukum mengenai status tanah serta mekanisme peralihan atau pembaruan haknya, terutama ketika tanah tersebut dikategorikan sebagai aset BUMD.

Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, HGU merupakan suatu bentuk izin untuk mengusahakan tanah yang berada di bawah penguasaan langsung oleh negara dalam periode tertentu, khususnya untuk kegiatan usaha di bidang pertanian, perikanan, atau peternakan. HGU memberikan otoritasasi kepada pemiliknya untuk mengelola dan memanfaatkan tanah negara secara produktif, meskipun tidak mencakup hak kepemilikan sepenuhnya atas tanah tersebut.(Feddyawan, 2023) Menurut Pasal 30 UUPA, HGU diberikan dengan syarat subjek penerima hak yaitu WNI atau badan hukum yang sah legalitas pendiriannya menurut hukum Indonesia serta berkantor di dalam negeri Indonesia. Ketentuan ini menggambarkan bahwa BUMD termasuk subjek hukum yang berhak memperoleh HGU, karena merupakan badan hukum daerah yang sah dan berdomisili di Indonesia. Dengan demikian, pemberian HGU kepada BUMD merupakan pelaksanaan prinsip HMN atas tanah, yang mempunyai manfaat dalam mendukung pembangunan daerah melalui kegiatan ekonomi berbasis sumber daya lahan.

Selanjutnya, jangka waktu HGU disebutkan pada Pasal 29 UUPA dan dipertegas pada Pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa HGU diberikan dengan durasi maksimal 35 tahun, bisa dimohon perpanjangan hingga 25 tahun, dan dapat diperbaharui untuk durasi maksimal 35 tahun. Ketentuan ini menunjukkan bahwa HGU memiliki sifat sementara dan tidak dapat diberikan atau diturunkan kepada ahli waris sebagaimana hak milik. Oleh karena itu, setiap pemegang hak termasuk BUMD yang menjadi pemegang HGU harus memahami bahwa hak tersebut akan berakhir dalam jangka waktu tertentu dan harus diperpanjang atau diperbaharui agar penguasaan tanah tetap sah secara hukum.(Fananny & Sihombing, 2025) Pengaturan HGU sebelumnya terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, secara substantif terkait jangka waktu tidak ada perbedaan dalam ketentuannya.

Perusahaan termasuk Perusahaan daerah mendapatkan kepastian hukum atas tanah yang dipunyai dalam bentuk legalitas berupa sertifikat guna tertib administrasi pertanahan. Maka dari itu setiap bidang tanah wajib di daftar termasuk jika terdapat peralihan, pembebanan, dan penghapusannya.

Dari sudut pandang teori kepastian hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch, keberadaan aturan yang jelas tentang jangka waktu, subjek hak, dan prosedur perpanjangan

HGU merupakan manifestasi dari prinsip kepastian hukum yang harus dijaga dalam sistem agraria nasional. Hukum harus dapat memberikan kejelasan atas status tanah, batas waktu hak, dan akibat hukumnya setelah masa berlaku berakhir, agar tidak menimbulkan ketidakpastian administratif maupun sengketa antara BUMD dan negara. Dalam konteks ini, Pasal 32 PP Nomor 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa setelah masa berlaku HGU berakhir, tanah tersebut kembali dikuasai oleh negara. Artinya, HGU tidak menimbulkan hak kepemilikan mutlak, melainkan hak penguasaan terbatas waktu. Ketentuan ini memberikan kepastian bagi negara dalam mengelola tanah secara adil dan terukur, sekaligus memberikan dasar bagi BUMD untuk memperbaharui atau menghapus haknya sesuai peraturan yang berlaku. (Rizal & Busro, 2024)

Sementara itu, apabila HGU telah habis masa berlakunya dan BUMD tidak mengajukan pembaruan hak, maka tanah tersebut secara hukum tidak lagi dapat dianggap sebagai bagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, aset daerah hanya dapat dikategorikan sebagai Barang Milik Daerah (BMD) apabila masih memiliki dasar hukum kepemilikan yang sah. Ketika HGU berakhir, dasar hukum tersebut hilang, sehingga aset harus dihapus dari daftar inventaris sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016. Pengaturan ini menunjukkan relevansi Teori Kewenangan, yang menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah, termasuk pemerintah daerah melalui BUMD, harus didasarkan pada kewenangan yang sah menurut hukum. Penghapusan aset yang sudah tidak memiliki dasar hukum kepemilikan merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan administrasi yang sah dan menghindarkan potensi *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang). (Rizal & Busro, 2024)

Dalam konteks teori penguasaan dan peralihan hak atas tanah, BUMD masih memiliki peluang untuk memperbaharui atau memperpanjang HGU sesuai ketentuan hukum. Prosedur perpanjangan diatur dalam Pasal 19 hingga Pasal 33 PP Nomor 18 Tahun 2021 serta Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2021, yang mengatur bahwa permohonan harus diajukan paling lambat dua tahun sebelum masa HGU berakhir, disertai dokumen pendukung seperti sertifikat, laporan penggunaan tanah, dan bukti pembayaran pajak. Apabila permohonan disetujui, maka diterbitkan keputusan perpanjangan atau pembaruan HGU yang menjadi dasar penerbitan sertifikat baru. Mekanisme ini menunjukkan adanya keterpaduan antara prinsip fungsi sosial tanah dalam Pasal 6 UUPA dan prinsip kepastian hukum sebagaimana dikemukakan dalam teori Radbruch bahwa penggunaan tanah harus tetap mengutamakan kemanfaatan bagi masyarakat luas dan dijalankan berdasarkan dasar hukum yang jelas. (Trinanda, 2023)

Adapun prosedur perpanjangan atau pembaruan HGU secara ringkas adalah sebagai berikut:

1. Mengajukan permohonan tertulis kepada Menteri ATR/Kepala BPN melalui kantor pertanahan lokasi objek yang akan dimohon, paling lambat dua tahun sebelum masa berlakunya HGU berakhir.
2. Melampirkan dokumen pendukung, seperti sertifikat HGU, bukti pembayaran pajak tanah, laporan penggunaan tanah, serta pernyataan bahwa tanah tidak dalam sengketa.
3. Dilakukan pemeriksaan lapangan dan penelitian administratif oleh pejabat pertanahan untuk memastikan tanah masih digunakan sesuai peruntukannya.
4. Apabila disetujui, Menteri menerbitkan keputusan perpanjangan atau pembaruan HGU, dan sertifikat baru akan diterbitkan oleh Kantor Pertanahan setelah didaftarkan.
5. Apabila ditolak, tanah tersebut kembali sepenuhnya menjadi tanah negara dan dapat diberikan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. (Trinanda, 2023)

Dari perspektif tata kelola keuangan daerah, ketika HGU berakhir, tanah yang semula menjadi aset BUMD tidak boleh lagi dicatat sebagai aset tetap dalam laporan keuangan karena kehilangan dasar legalitasnya. Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dijelaskan dalam pasal 49 ayat (1) dan (2) bahwa (1) BMN/D yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah RI/pemerintah daerah yang bersangkutan, (2) Bangunan milik negara/daerah harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, BUMD merupakan pengelola kekayaan daerah yang dipisahkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu, pemeliharaan legalitas aset menjadi kunci dalam menjamin integritas laporan keuangan pemerintah daerah. Ketidaktegasan dalam memperbarui hak dapat menimbulkan kerugian keuangan daerah dan melanggar prinsip transparansi publik. (Rahmawati, 2022)

Apabila BUMD tetap menguasai atau memanfaatkan tanah setelah masa berlakunya HGU habis tanpa adanya pembaruan hak, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai penguasaan tanah negara secara tidak sah. Berdasarkan ketentuan hukum positif, hal ini dapat menimbulkan konsekuensi hukum, baik dalam bentuk sanksi administratif maupun pidana.

Dari segi tata kelola keuangan daerah, aset berupa tanah dengan status HGU yang tidak berlaku lagi harus segera dilakukan penyesuaian dalam laporan keuangan BUMD. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kekayaan daerah yang dipisahkan dikelola oleh BUMD bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun, karena HGU bersifat sementara, maka setelah habis masa berlakunya, tanah tersebut seharusnya tidak lagi dicatat sebagai aset tetap karena secara fisik sebagian besar telah dikuasai oleh masyarakat. Pemerintah daerah melalui Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) bersama BUMD wajib melakukan inventarisasi, penilaian kembali, dan penghapusan aset tanah yang tidak memiliki dasar hukum kepemilikan. (Zakaria, 2022)

Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan hukum tersebut, HGU yang dimiliki BUMD akan berakhir dengan sendirinya ketika jangka waktunya habis, sehingga tanah tersebut kembali berada pada penguasaan langsung oleh negara. HGU tidak dapat diperpanjang secara otomatis dan tidak dapat dialihkan setelah berakhir. Oleh karena itu, apabila BUMD ingin tetap memanfaatkan tanah tersebut, maka harus mengajukan permohonan untuk legalitas hak atas tanah sesuai mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Prinsip ini mencerminkan pelaksanaan asas kepastian hukum dan fungsi sosial tanah yang menjadi dasar sistem hukum agraria nasional.

Analisis Peralihan Aset PDAP kepada PT Agro Jabar Ketika Hak Atas Tanah Telah Berakhir

Kasus PT Agro Jabar, yang merupakan salah satu BUMD di Provinsi Jawa Barat, menjadi contoh konkret permasalahan hukum pertanahan yang terkait berakhirnya legalitas HGU yang tanahnya dikelola perusahaan daerah. HGU yang semula atas nama PDAP Provinsi Jawa Barat dialihkan kepada PT Agro Jabar setelah jangka waktu hak tersebut telah berakhir.

PT Agro Jabar memperoleh tanah dengan status HGU yang seharusnya digunakan untuk kegiatan perkebunan dan agribisnis. Namun, status HGU tersebut telah habis periode berlakunya dan menimbulkan perdebatan hukum terkait apakah tanah tersebut masih dapat dianggap sebagai aset perusahaan daerah atau telah kembali menjadi tanah negara yang tidak lagi dapat dikelola oleh BUMD tersebut. (Burama, 2025)

Dalam konteks hukum agraria, Pasal 34 UUPA secara tegas menyatakan bahwa HGU hapus karena periode berlakunya telah habis. Konsekuensinya, tanah yang semula dilekati dengan legalitas HGU secara de yure kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 79 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18

Tahun 2021.(Feddyawan, 2023) Artinya, setelah berakhirnya masa berlaku HGU, Perusahaan sudah tidak lagi memiliki ikatan hukum dengan tanah tersebut.

HGU yang mulanya kepunyaan PDAP dialihkan kepada PT Agro Jabar pada saat hak tersebut berakhir jangka waktunya. HGU tersebut berakhir pada tahun 2012 dan di tahun yang sama Gubernur Provinsi Jawa Barat mengeluarkan Perda Nomor 18 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada PT Agro Jabar, sedangkan PT Agro Jabar baru dibentuk pada tahun 2013. Pengalihan aset tersebut dilakukan berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Barat Tanggal 18 Maret 2015 Nomor 539/Kep.344-Inves&BUMN/2015.

Gubernur Provinsi Jawa Barat mengambil langkah untuk melakukan likuidasi PDAP karena menunjukkan perkembangan yang tidak sesuai dengan harapan dan mengalami banyak kerugian. Kebijakan tersebut mendasar pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 15 Tahun 2012, yang mana pada tahun tersebut aset HGU PDAP juga telah habis periode berlakunya. Pemerintah seharusnya melakukan evaluasi secara berkala pada perusahaan-perusahaan daerahnya.(Alfianto & Rido, 2024)

Masalah hukum muncul karena tanah PT Agro Jabar yang telah habis masa HGU-nya dicatat sebagai aset tidak lancar dalam daftar inventaris BMD, padahal secara hukum status haknya telah berakhir.(Burama, 2025) Berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun, Bupati yang mempunyai otoritas atas pengelolaan BMD berwenang untuk menyetujui pemindahtanganan atau penghapusan BMD.

Aset yang sudah tidak memiliki dasar hukum penguasaan seharusnya dihapus dari daftar inventaris BMD melalui keputusan kepala daerah. Apabila penghapusan tidak dilakukan, maka hal itu dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara data keuangan daerah dan kondisi hukum aktual atas tanah tersebut, yang berpotensi mengakibatkan temuan administratif oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dari perspektif teori kepastian hukum, berakhirnya HGU PT Agro Jabar menunjukkan lemahnya implementasi prinsip kejelasan dan keteraturan hukum dalam pengelolaan aset daerah. Menurut teori ini, setiap hak atas tanah harus memiliki dasar hukum yang pasti dan tidak menimbulkan ambiguitas mengenai subjek, objek, dan jangka waktu penggunaannya. Ketika HGU milik PDAP (pendahulu PT Agro Jabar) berakhir pada tahun 2012, maka secara hukum tanah tersebut kembali ke penguasaan negara berdasarkan Pasal 34 UUPA dan Pasal 79 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021. Namun, Pemerintah Daerah tetap memasukkan tanah tersebut dalam daftar inventaris BMD dan kemudian mengalihkannya kepada PT Agro Jabar pada tahun 2015. Hal ini menimbulkan pelanggaran terhadap asas kepastian hukum, sebab pengalihan tersebut dilakukan terhadap tanah yang sudah tidak memiliki status hak. Akibatnya, muncul kekacauan dalam administrasi aset daerah dan potensi sengketa hukum karena tidak adanya kejelasan dasar penguasaan. Secara teoretis, kondisi ini bertentangan dengan pandangan Radbruch bahwa hukum harus memberikan kejelasan normatif agar hak dan kewajiban setiap subjek hukum dapat terlindungi.(Riswanto et al., 2024)

Sesuai prinsip kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, setiap hak atas tanah harus memiliki kejelasan subjek, objek, serta jangka waktu yang pasti. Dalam kasus PT Agro Jabar, kepastian hukum ini menjadi penting agar tidak terjadi sengketa antara pemerintah daerah, masyarakat, maupun pihak ketiga yang mungkin memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Jika BUMD ingin tetap menggunakan tanah bekas HGU tersebut, maka mekanisme yang sah secara hukum adalah melalui pengajuan permohonan untuk proses legalisasi perolehan HGU kepada ATR/BPN sesuai ketentuan yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 jo Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021.(Nurbaedah, 2020)

Dari perspektif hukum administrasi pertanahan, setelah berakhirnya masa HGU, PT Agro Jabar sebagai penerima pengalihan aset seharusnya menempuh mekanisme permohonan pemberian hak atas tanah yang mana telah dijelaskan dalam Pasal 29 sampai dengan 38

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2021, dengan tahapan sebagai berikut: mengajukan permohonan kepada Menteri ATR/BPN; (2) melampirkan dokumen persyaratan subjek dan objek serta dokumen perizinan; (3) dilakukan pemeriksaan lapangan dan evaluasi administrasi oleh Kantor Pertanahan; dan (4) apabila seluruh syarat terpenuhi, diterbitkan keputusan pemberian hak. Apabila prosedur tersebut tidak ditempuh, maka legalitas hak tersebut telah hapus demi hukum. Dengan kata lain, kelalaian untuk mendaftarkan legalitas tanah eks HGU menjadikan tanah tersebut bukan lagi aset BUMD, melainkan tanah negara yang dapat ditetapkan peruntukannya kembali oleh Menteri ATR/BPN.(Nurbaedah, 2020)

Melalui teori kewenangan, kasus ini dapat dianalisis dari sudut pandang legalitas tindakan pemerintah daerah dalam mengalihkan aset tanah bekas HGU kepada BUMD baru. Teori ini menekankan bahwa setiap tindakan administrasi pemerintah, termasuk pengelolaan aset, harus bersumber pada kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam kasus PT Agro Jabar, pengalihan aset dari PDAP ke PT Agro Jabar dilakukan berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 539/Kep.344-Inves&BUMN/2015. Namun, karena tanah tersebut telah kehilangan status hukumnya sebagai HGU, maka keputusan tersebut dapat dinilai melampaui kewenangan (*detournement de pouvoir*), sebab pemerintah tidak dapat mengalihkan aset yang secara hukum telah kembali menjadi tanah negara. Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 2014, pengalihan BMD hanya dapat dilakukan apabila aset tersebut masih memiliki dasar hukum kepemilikan yang sah. Dengan demikian, tindakan pemerintah daerah dalam kasus ini mencerminkan adanya pelanggaran asas legalitas dan prinsip kehati-hatian administrasi, yang berpotensi menimbulkan tanggung jawab hukum bagi pejabat yang terlibat apabila terbukti melakukan penyalahgunaan kewenangan.(Noor By, 2024)

Dari sisi tata kelola keuangan daerah, kasus ini memperlihatkan adanya ketidaksesuaian antara prinsip akuntabilitas aset publik dan praktik administratif di lapangan. Pencatatan tanah eks HGU sebagai aset tidak lancar dalam laporan keuangan daerah bertentangan dengan ketentuan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 dan PP Nomor 27 Tahun 2014, yang mengatur bahwa aset yang tidak lagi memiliki dasar hukum harus dihapus dari daftar inventaris BMD. Jika tidak, maka akan menimbulkan temuan oleh BPK dan berpotensi menimbulkan kerugian keuangan daerah. Berdasarkan teori pertanggungjawaban jabatan (*official liability*), direksi atau pengurus BUMD dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terbukti melakukan kelalaian administratif yang mengakibatkan kerugian negara. Dengan demikian, kasus PT Agro Jabar tidak hanya berdimensi agraria, tetapi juga menyangkut integritas tata kelola pemerintahan daerah dan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan kekayaan publik.(Kusbianto, 2018)

Secara keseluruhan, penerapan ketiga teori hukum tersebut menunjukkan bahwa persoalan PT Agro Jabar berakar pada lemahnya penerapan asas kepastian hukum, kewenangan yang sah, dan tertib administrasi pertanahan. HGU yang telah habis tidak dapat diperlakukan sebagai aset aktif tanpa melalui mekanisme pembaruan atau perpanjangan hak sesuai ketentuan hukum agraria. Oleh karena itu, untuk mencegah terulangnya kasus serupa, pemerintah daerah perlu memperkuat pengawasan terhadap masa berlaku hak atas tanah BUMD, menerapkan evaluasi berkala terhadap legalitas aset, dan menegakkan prinsip hukum administrasi yang berorientasi pada transparansi dan kepastian hukum.

KESIMPULAN

Pengaturan tentang HGU menunjuk pada UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. HGU yang tidak ada lagi legalitasnya menjadi tanah yang berada dalam otoritas penguasaan negara dan menjadi kewenangan Menteri ATR/BPN untuk melakukan pengaturan kembali peruntukan dan penggunaan tanah tersebut. Pemegang hak harus mengajukan permohonan kepada Menteri ATR/BPN jika masih ingin memiliki legalitas

tanah tanah tersebut karena HGU yang berakhir jangka waktu tidak secara otomatis dapat diperpanjang atau diperbarui.

Dalam kasus PT Agro Jabar, sebagai BUMD di Provinsi Jawa Barat yang mengelola aset tidak lancar berupa tanah, setiap tindakan hukum terhadap tanah tersebut wajib mematuhi ketentuan pengelolaan BMD sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 jo. Permendagri Nomor 19 Tahun 2016. Disisi lain, ketentuan administrasi pertanahan harus diperhatikan agar tidak terjadi permasalahan. Peralihan aset tanah dari PDAP yang dialihkan kepada PT Agro Jabar menunjukkan ketidaksesuaian dengan peraturan mengenai legalitas tanah karena pengalihan aset dilakukan setelah HGU tidak dalam kedudukan secara legal yaitu telah habis karena jangka waktunya habis dan tidak dimohonkan perpanjangannya sehingga berpotensi menimbulkan cacat administrasi.

REFERENSI

- Alamsyah, R. T. P., & Wulandari, E. (2022). Strategi Pengembangan Bisnis Pertanian di PT Agro Jabar Kebun Cikajang, Kabupaten Garut. *Agrikultura*, 33(1), 68. <https://doi.org/10.24198/agrikultura.v33i1.38082>
- Alfianto, D., & Rido, A. (2024). Formulasi Kebijakan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik Bagi Badan Usaha Milik Daerah Dalam Rangka Mitigasi Masalah Hukum. *Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 7(1), 601–609. <https://doi.org/10.38035/rj.v7i1.1170>
- Burama, F. C. (2025). *Tanah PT Agro Jabar di Garut Tidak Bisa Diredis, Rupanya Ini Penyebabnya*.
- Fajar Gilang Ramdhani. (2022). Analisis Yuridis Pelaksanaan Peralihan Hak Guna Bangunan Yang Telah Habis Masa Berlakunya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon. In *Universitas Islam Sultan Agung Semarang* (Issue 2022).
- Fananny, F. R., & Sihombing, I. E. (2025). Juridical Review Of Land Status In Building Use Right Renewal. *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, 7, 1214–1226.
- Feddyawan, D. A. dan S. (2023). *Perlindungan Hukum Bekas Pemegang Ha Terhadap Tanah Bekas Hak Guna Usaha Atau Hak Guna Bangunan Yang Telah Berakhir Haknya*. 3, 5044–5053.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2025). *Inventarisasi Hak Guna Usaha yang telah Berakhir Jangka Waktu*.
- Kusbianto, K. (2018). Penyelesaian Sengketa Tanah Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (Bumn) Perkebunan Di Sumatera Utara. *Jurnal Ilmiah Advokasi*, 6(1), 109–125. <https://doi.org/10.36987/jiad.v6i1.270>
- Margono. (2019). *Asas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*. Sinar Grafika.
- Noor By, A. (2024). *Konflik Pertanahan Pada Pengelolaan Lahan Hak Guna Usaha Antara Masyarakat Dengan Badan Usaha Land Conflicts in Land Management Land Management Between Community and Business Entities*. 7(1), 2715–2499.
- Nurbaedah. (2020). Penyelesaian Sengketa Sumber Daya Agraria Pada Tanah Perkebunan Bekas Hak Guna Usaha. *DIVERSI: Jurnal Hukum*, 6(2), 220. <https://doi.org/10.32503/diversi.v6i2.1350>
- Premaiswari, N. M. W., & Digidowiseiso, K. (2023). Analisis Akuntabilitas Pemindahtanganan Dan Penghapusan Barang Milik Daerah Pada Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah (Bpkad) Provinsi Bali. *JMBI UNSRAT (Jurnal Ilmiah Manajemen Bisnis Dan Inovasi Universitas Sam Ratulangi)*. 10(2), 1260–1276. <https://doi.org/10.35794/jmbi.v10i2.50484>
- Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, M. . (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.
- Putri Akari, S., Adhim, N., & Saron, A. (2023). Pendaftaran Tanah Untuk Jalan Dalam Rangka Pengamanan Aset Pemerintah Daerah Di Kabupaten Sragen. *Diponegoro Law*

Journal, 12 No 3.

Raharjo, S. (2012). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.

Rahmawati, S. (2022). Analisis Yuridis Tanah Terlantar Berstatus Hak Guna Usaha. *Prosiding Seminar Nasional Instiper*, 1, 17. <https://doi.org/10.30647/jpp.v5i1.1698>

Riswanto, Dedy Ardian Prasetyo, & Amelia Nur Widyanti. (2024). Kepastian Hukum Terhadap Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Yang Diakui Sebagai Aset Perseroan Terbatas Berdasarkan Perjanjian Jual Beli Dibawah Tangan. *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*, 1(11), 1058–1068. <https://doi.org/10.62335/0tmh9w15>

Rizal, R. R., & Busro, A. (2024). *Tinjauan Yuridis Peralihan Hak Guna Bangunan Yang Telah Diperbaharui Jangka Waktu Hak Atas Tanahnya*. 17, 480–494.

Trinanda, F. O. (2023). Analisis Yuridis Penegakan Landreform Terhadap Hak Guna Usaha Yang Sudah Habis Masa Berlakunya. *Iblam Law Review*, 3(3), 219–231. <https://doi.org/10.52249/ilr.v3i3.182>

Zakaria, A. D. (2022). Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha Di Atas Hak Pengelolaan Dalam Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria. *Notaire*, 5(1), 1. <https://doi.org/10.20473/ntr.v5i1.33073>