

**KEPASTIAN HUKUM PEMANFAATAN TANAH HAK PENGELOLAAN
MELALUI PERJANJIAN SEWA MENYEWAWA
(STUDI DI KAWASAN EKONOMI KHUSUS SEI MANGKE)
*LEGAL CERTAINTY OF THE UTILIZATION OF MANAGEMENT RIGHT
LAND THROUGH LEASE AGREEMENTS
(STUDY AT THE SEI MANGKEI SPECIAL ECONOMIC ZONE)***

Vira Febriyanti, Hasim Purba dan Mahmud Siregar

Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara

Korespondensi Penulis : viranababan@gmail.com, hasim_purba14@yahoo.com,
mahmudsiregar@gmail.com.

Citation Structure Recommendation :

Febriyanti, Vira, Hasim Purba dan Mahmud Siregar. *Kepastian Hukum Pemanfaatan Tanah Hak Pengelolaan melalui Perjanjian Sewa Menyewa (Studi di Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangke)*.
Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.9 (2026).

ABSTRAK

Konstruksi perjanjian sewa menyewa dalam pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan (HPL) di KEK Sei Mangkei oleh PT KINRA selaku perpanjangan tangan PTPN III bertentangan dengan PP Nomor 18 Tahun 2021 yang mewajibkan penggunaan perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah sebagai dasar pemberian HGB, HGU, atau Hak Pakai di atas HPL. Menggunakan metode hukum normatif, hasil kajian menunjukkan bahwa perjanjian sewa menyewa tidak dilarang secara perdata namun tidak melahirkan hak kebendaan bagi investor dan tidak dapat menjadi dasar permohonan sertifikat HGB. Kepastian hukum hanya terwujud melalui akta yang sesuai PP 18/2021, didukung juknis/SOP komprehensif dan penguatan peran preventif notaris. Oleh karena itu, harmonisasi antara praktik pengelolaan tanah HPL dan ketentuan peraturan perundang-undangan menjadi prasyarat utama untuk menjamin perlindungan hukum bagi para pihak serta keberlanjutan investasi di Kawasan Ekonomi Khusus.

Kata Kunci: Hak Pengelolaan, Kawasan Ekonomi Khusus, Perjanjian Pemanfaatan Tanah

ABSTRACT

The construction of lease agreements in the utilization of Management Right (HPL) land at the Sei Mangkei Special Economic Zone by PT KINRA as an extension of PTPN III contradicts Government Regulation Number 18 of 2021, which mandates the use of land transfer and use agreements as the basis for granting Building Use Rights (HGB), Cultivation Rights (HGU), or Use Rights over HPL land. Employing a normative legal method, the findings indicate that lease agreements are not absolutely prohibited under civil law, yet they do not create real rights for investors and cannot serve as the basis for HGB certificate applications. Legal certainty can only be achieved through a deed conforming to GR 18/2021, supported by comprehensive technical guidelines/SOPs and the

strengthening of the notary's preventive role. Consequently, aligning the management practices of Right to Manage (HPL) land with statutory provisions serves as a fundamental prerequisite to ensure legal protection for all parties and the sustainability of investments within Special Economic Zones.

Keywords: *Land Utilization Agreement, Management Rights, Special Economic Zone*

A. PENDAHULUAN

Tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak hanya sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupan, tetapi juga sebagai faktor produksi yang strategis bagi pembangunan ekonomi nasional.¹ Pentingnya tanah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah diakui secara konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ketentuan konstitusional ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi landasan hukum pertanahan nasional di Indonesia. UUPA mengatur berbagai hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia maupun badan hukum, baik hak-hak primer seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, maupun hak-hak sekunder seperti Hak Sewa, Hak Gadaai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang.²

Dalam perkembangan hukum pertanahan Indonesia, selain hak-hak atas tanah yang diatur secara eksplisit dalam UUPA, terdapat pula konstruksi hukum berupa Hak Pengelolaan yang lahir dari praktik dan kemudian dikukuhkan melalui berbagai peraturan pelaksanaan. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak atas tanah tertentu dan menerima uang pemasukan atau ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.³

¹ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Kepemilikan Properti di Indonesia Termasuk Kepemilikan Rumah oleh Orang Asing*, Mandar Maju, Bandung, 2013, p.33.

² Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, p.1.

³ [Ilslawfirm.co.id, Hak Pengelolaan menurut Hukum](https://www.ilslawfirm.co.id/hak-pengelolaan-menurut-hukum/), diakses dari <https://www.ilslawfirm.co.id/hak-pengelolaan-menurut-hukum/>, diakses pada 12 Oktober 2025.

Hak Pengelolaan pada mulanya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, kemudian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 dan saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Hak Pengelolaan memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dengan hak-hak atas tanah lainnya, yaitu bahwa Hak Pengelolaan bukan merupakan hak kepemilikan penuh atas tanah, melainkan hak menguasai yang dilimpahkan oleh negara kepada subjek-subjek tertentu seperti instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Pemegang Hak Pengelolaan memiliki kewenangan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, serta yang paling penting adalah kewenangan untuk menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak atas tanah tertentu melalui mekanisme kerja sama pemanfaatan. Dengan demikian, Hak Pengelolaan pada hakikatnya merupakan instrumen hukum yang memungkinkan pemegang hak untuk mengelola dan memanfaatkan tanah negara secara lebih efektif dan efisien untuk kepentingan pembangunan.⁴

Dalam praktik pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan, sering terjadi bahwa pemegang Hak Pengelolaan membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam bentuk perjanjian sewa menyewa tanah. Perjanjian sewa menyewa tanah pada dasarnya diatur dalam Pasal 1548 sampai dengan Pasal 1600 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPdata) sebagai salah satu bentuk perjanjian bernama, di mana pihak yang satu (pihak yang menyewakan) mengikatkan dirinya untuk memberikan kenikmatan suatu barang kepada pihak lainnya (penyewa) selama suatu waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga oleh pihak yang disebut belakangan itu.

⁴ Yusuf Arimatia Nainggolan, *Perbedaan Hak Pengelolaan di dalam Peraturan Hak Pengelolaan yang Baru dan Lama*, diakses dari <https://hukumproperti.com/perbedaan-hak-pengelolaan-di-dalam-peraturan-hak-pengelolaan-yang-baru-dan-lama/>, diakses pada 12 Oktober 2025.

Dalam konteks pertanahan, hak sewa atas tanah diatur secara khusus dalam Pasal 44 UUPA yang menyatakan bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sewa. Ketentuan Pasal 44 UUPA secara tegas menyebutkan "tanah milik orang lain", yang dalam konstruksi hukum pertanahan merujuk pada tanah hak milik sebagai tanah asal dari hak sewa untuk bangunan.

Permasalahan hukum yang kemudian muncul adalah ketika pemegang Hak Pengelolaan membuat perjanjian sewa menyewa atas tanah Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga, apakah perjanjian tersebut dapat dikategorikan sebagai hak sewa atas tanah dalam pengertian Pasal 44 UUPA, atau merupakan bentuk perjanjian pemanfaatan tanah yang lain.⁵ Permasalahan ini menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur bahwa pemegang Hak Pengelolaan hanya berwenang untuk menyerahkan pemanfaatan tanah kepada pihak ketiga dalam berbagai bentuk kerja sama dengan mekanisme pemberian hak atas tanah di atasnya, yaitu Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai. Dengan demikian, terdapat kesenjangan antara *das sein* (kenyataan di lapangan dimana terjadi praktik perjanjian sewa menyewa tanah Hak Pengelolaan) dengan *das sollen* (ketentuan normatif yang mengharuskan pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemberian hak atas tanah).

Kesenjangan antara praktik dan ketentuan normatif ini menimbulkan persoalan kepastian hukum yang serius, baik bagi pemegang Hak Pengelolaan maupun bagi pihak ketiga yang memanfaatkan tanah tersebut. Kepastian hukum merupakan salah satu pilar fundamental dalam sistem hukum Indonesia yang menjadi prasyarat bagi terciptanya ketertiban, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Menurut teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas,

⁵ Sheila Arsityani, Muhammad Yamin Lubis dan T. Keizerina Devi Azwar, *Analisis Yuridis Perubahan Hak atas Tanah dari Status Hak Guna Usaha menjadi Hak Pengelolaan pada Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangke PT. Perkebunan Nusantara III (Persero)*, *Premise Law Jurnal*, Vol.7 (2016), p.1-2.

tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Dalam konteks perjanjian sewa menyewa tanah Hak Pengelolaan, kepastian hukum menjadi sangat penting karena menyangkut kejelasan status hak, perlindungan hukum bagi para pihak, serta prediktabilitas akibat hukum yang timbul dari perjanjian tersebut.

Permasalahan kepastian hukum pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan melalui perjanjian sewa menyewa menjadi semakin krusial ketika terjadi di kawasan-kawasan strategis yang menjadi lokasi investasi besar, seperti Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Kawasan Ekonomi Khusus adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus. Undang-Undang tersebut menjadi landasan hukum utama pembentukan, pengembangan, pengelolaan dan pengawasan KEK di Indonesia, dengan tujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di wilayah tertentu sekaligus menjadi model terobosan bagi pengembangan kawasan yang lebih luas.

Indonesia telah menetapkan beberapa Kawasan Ekonomi Khusus dan salah satu yang pertama ditetapkan adalah Kawasan Ekonomi Khusus Sei. Mangkei yang terletak di Kabupaten Simalungun, Provinsi Sumatera Utara, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2012, dengan luas area 2.002,77 hektar yang status tanahnya dipegang oleh PT Perkebunan Nusantara III (Persero) selaku Badan Usaha Pembangun dan Pengelola KEK.⁶

Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei adalah kawasan ekonomi khusus pertama yang dikembangkan di Indonesia, yang secara resmi diresmikan pada 27 Januari 2015. Lebih dari itu, KEK Sei Mangkei ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang kemudian diperbarui melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2025–2029.

⁶ Kementerian Keuangan, *Kawasan Ekonoi Khusus Sei Mangkei Bantu Tingkatkan Investasi*, diakses dari <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/kawasan-ekonomi-khusus-sei-mangkei-bantu-tingkatkan-investasi>, diakses pada 12 Oktober 2025.

PSN merupakan proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional.

Kedudukan KEK Sei Mangkei sebagai PSN menegaskan bahwa kawasan ini bukan sekadar kawasan industri biasa, melainkan kawasan yang memiliki dimensi strategis nasional dan menjadi prioritas pembangunan pemerintah dalam jangka menengah dan panjang. Oleh karena itu, kepastian hukum dalam setiap aspek pengelolaan dan pemanfaatan tanah di KEK Sei Mangkei, termasuk dalam hal perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan, menjadi sangat krusial mengingat dampaknya yang langsung berpengaruh terhadap iklim investasi pada proyek yang berskala strategis nasional tersebut.

Meskipun mekanisme yang berlaku di KEK Sei Mangkei pada akhirnya mengarah pada pemberian Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan, namun dalam praktik sering terjadi bahwa pada tahap awal dibuat perjanjian yang disebut sebagai "perjanjian sewa menyewa" atau menggunakan terminologi sewa dalam kompensasi penggunaan lahan, yang secara hukum tidak tepat karena pemegang HPL berwenang menyerahkan, bukan menyewakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga.

Penggunaan konstruksi perjanjian sewa menyewa atas tanah Hak Pengelolaan tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi investor, tetapi juga melahirkan kelemahan nyata dari sisi perpajakan yang langsung membebani para pihak. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Persewaan Tanah dan/atau Bangunan jo. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pajak Penghasilan, penghasilan dari persewaan tanah dan/atau bangunan dikenakan Pajak Penghasilan (PPh) final sebesar 10% dari jumlah bruto nilai sewa.

Di samping itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP), jasa persewaan tanah dan/atau bangunan juga jasa kena pajak yang dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sebesar 11% dari nilai transaksi. Beban pajak ini timbul semata-mata karena penggunaan terminologi "sewa menyewa" di perjanjian pemanfaatan tanah HPL,

yang secara otomatis menarik kewajiban perpajakan tersebut, padahal apabila pemanfaatan tanah HPL dilakukan melalui mekanisme yang benar, yaitu melalui perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah sebagai dasar pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas HPL, beban pajak sewa itu tak akan timbul.

Persoalan tersebut semakin kompleks karena berkaitan langsung dengan persyaratan administratif pengurusan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan di Kawasan Ekonomi Khusus. Berdasarkan Lampiran Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan di Kawasan Ekonomi Khusus, dalam tabel standar pelayanan penetapan hak atas tanah untuk pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas HPL, secara tegas dipersyaratkan adanya "Akta Perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah antara pemegang HPL dengan pihak ketiga yang dibuat di hadapan Notaris" sebagai syarat permohonan.

Ketentuan ini menegaskan bahwa akta notaris bukan sekadar kelengkapan administratif biasa, melainkan merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi agar permohonan pemberian HGB di atas HPL di KEK dapat diproses oleh Kantor Pertanahan. Namun dalam praktik di KEK Sei Mangkei, akta notaris yang dibuat justru menggunakan konstruksi perjanjian sewa menyewa, bukan perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah sebagaimana yang dipersyaratkan oleh Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016, sehingga menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai keabsahan proses pengurusan HGB yang telah dilakukan, serta implikasinya terhadap keabsahan HGB yang telah diterbitkan atas dasar akta perjanjian sewa menyewa tersebut.

Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang membuat perjanjian.⁷ Berdasarkan pada ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN), notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.⁸

⁷ Suta Ramadan, Dodi Setiawan dan Rian Setiawan, *Kekuatan Hukum Perjanjian Sewa Menyewa Dihadapan Notaris*, Jurnal Ilmu Hukum dan Tata Negara, Vol.2, No.1 (2024), p.282.

⁸ Letezia Tobing, *Kekuatan Pembuktian Perjanjian Sewa Menyewa Rumah*, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-pembuktian-perjanjian-sewa-menyewa-rumah-lt5105e9605684a/>, diakses pada 12 Oktober 2025.

Dalam konteks pembuatan akta perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan di KEK Sei Mangkei, notaris memiliki peran preventif dalam memberikan nasihat hukum kepada para pihak mengenai konstruksi hukum yang tepat, memastikan bahwa perjanjian yang dibuat sesuai dengan ketentuan hukum pertanahan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, serta memastikan bahwa akta yang dibuat memenuhi persyaratan formil dan materiil sebagai dasar yang sah bagi permohonan penetapan Hak Guna Bangunan sesuai Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016.

Notaris juga harus menerapkan prinsip kehati-hatian dalam pembuatan akta perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan, yang mencakup pengenalan terhadap identitas penghadap, verifikasi data subjek dan objek perjanjian, pemberian tenggang waktu dalam pengerjaan akta, bertindak hati-hati dan teliti dalam proses pengerjaan akta, serta memenuhi segala teknik dan syarat pembuatan akta sebagaimana diatur dalam UUJN. Kegagalan notaris dalam menerapkan prinsip kehati-hatian dan membuat akta yang sesuai dengan ketentuan hukum pertanahan dapat menimbulkan tanggung jawab perdata dan administratif bagi notaris, serta dapat merugikan para pihak yang membuat perjanjian, bahkan berimplikasi pada ketidakabsahan Hak Guna Bangunan yang diperoleh investor.

Oleh karena itu, peran notaris dalam pembuatan akta perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan di KEK Sei Mangkei menjadi sangat penting untuk dianalisis guna memastikan bahwa perjanjian yang dibuat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang memadai bagi para pihak.

Adapun rumusan masalah daripada tesis ini ialah sebagai berikut :

1. Bagaimana keabsahan perjanjian sewa menyewa sebagai bentuk pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan menurut hukum pertanahan Indonesia?
2. Bagaimana peran notaris dalam pembuatan akta perjanjian sewa menyewa tanah Hak Pengelolaan di Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei?
3. Bagaimana kepastian hukum bagi para pihak dalam perjanjian sewa menyewa tanah Hak Pengelolaan di Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei?

B. PEMBAHASAN

1. Keabsahan Perjanjian Sewa Menyewa sebagai Bentuk Pemanfaatan Tanah Hak Pengelolaan menurut Hukum Pertanahan Indonesia

Untuk memastikan keabsahan dan kepastian hukum dalam pemanfaatan tanah HPL, mekanisme yang harus ditempuh adalah melalui perjanjian pemanfaatan tanah antara pemegang HPL dengan pihak ketiga, yang kemudian menjadi dasar bagi pihak ketiga untuk mengajukan permohonan Hak Atas Tanah di atas tanah HPL tersebut kepada Menteri ATR/Kepala BPN melalui Kantor Pertanahan setempat dengan persetujuan pemegang HPL. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (4) Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021, dalam hal permohonan Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan, perolehan tanah didasarkan atas perjanjian pemanfaatan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan. Perjanjian pemanfaatan tersebut harus memuat sekurang-kurangnya identitas para pihak, letak, batas dan luas tanah, jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah, ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, serta ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah.

Perlu dicatat pula bahwa berdasarkan Lampiran Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016, dokumen yang disyaratkan adalah akta "perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah", bukan akta "perjanjian sewa menyewa". Ini berarti notaris yang ditunjuk untuk membuat akta perjanjian pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa konstruksi hukum yang digunakan dalam akta adalah perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah, bukan perjanjian sewa menyewa, agar akta tersebut dapat berfungsi sebagai dasar yang sah bagi permohonan HGB oleh investor. Dengan mekanisme yang benar ini, investor memperoleh sertifikat hak atas tanah yang memberikan jaminan kepastian hukum, perlindungan hukum yang kuat berdasarkan hak kebendaan, serta kemampuan untuk menggunakan sertifikat HGB sebagai agunan dalam transaksi perbankan guna mendukung kebutuhan pembiayaan investasinya.

Berdasarkan seluruh uraian analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa perjanjian sewa menyewa atas tanah Hak Pengelolaan tidak memiliki keabsahan yang penuh dalam sistem hukum pertanahan Indonesia apabila digunakan sebagai satu-satunya instrumen pemanfaatan tanah HPL tanpa diikuti mekanisme pemberian hak atas tanah. Secara normatif, pemanfaatan tanah HPL oleh pihak ketiga harus dilakukan melalui perjanjian pemanfaatan tanah yang selanjutnya menjadi dasar pemberian hak atas tanah berupa HGB, HGU, atau Hak Pakai di atas HPL, sebagaimana diatur secara imperatif dalam PP Nomor 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021.

Konstruksi sewa menyewa, meskipun tidak dilarang secara mutlak sebagai perbuatan hukum perdata berdasarkan asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata, tetap menghadapi hambatan yuridis yang fundamental. Pertama, sewa menyewa tidak dapat melahirkan hak kebendaan yang dapat dipertahankan terhadap pihak ketiga (*erga omnes*), sehingga pihak penyewa hanya memiliki hak perorangan yang bersifat *obligatoir*. Kedua, konstruksi sewa menyewa tidak memenuhi persyaratan administratif Lampiran Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016 yang mewajibkan "Akta Perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah" sebagai dasar permohonan HGB di atas HPL, sehingga tidak dapat menjadi landasan bagi penerbitan sertifikat hak atas tanah. Ketiga, norma-norma hukum pertanahan yang mengatur mekanisme pemanfaatan HPL bersifat imperatif sebagai perwujudan prinsip *publiekrechtelijk*, yang tidak dapat dikesampingkan semata-mata atas dasar kesepakatan para pihak.

Konsekuensi dari penggunaan konstruksi sewa menyewa secara eksklusif bersifat kumulatif dan merugikan berbagai kepentingan: investor kehilangan kepastian hukum atas hak kebendaan, tidak dapat menggunakan tanah sebagai agunan perbankan, serta menanggung beban perpajakan yang lebih berat berupa PPh final dan PPN yang seharusnya tidak timbul dalam skema pemberian HGB di atas HPL.

Oleh karena itu, mekanisme pemanfaatan tanah HPL yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang optimal bagi semua pihak adalah melalui perjanjian pemanfaatan tanah yang konstruksinya berupa perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan permohonan dan penerbitan hak atas tanah di atas HPL kepada Menteri ATR/Kepala BPN dengan persetujuan pemegang HPL. Dalam konteks KEK Sei Mangkei, mekanisme inilah yang seharusnya diterapkan secara konsisten oleh PT KINRA selaku BUPP dan seluruh notaris yang ditunjuk untuk membuat akta perjanjian pemanfaatan lahan investasi, demi memberikan jaminan kepastian hukum yang kuat dan menyeluruh bagi investor sekaligus menjaga kepatuhan terhadap seluruh ketentuan hukum pertanahan yang berlaku.

2. Peran Notaris dalam Pembuatan Akta Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Hak Pengelolaan di Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei

Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam pembuatan akta perjanjian.⁹ Kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan didasarkan pada Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UUPN.¹⁰ Kewenangan ini mencakup pembuatan akta-akta pertanahan yang bukan merupakan kewenangan eksklusif PPAT, termasuk Akta Pengikatan Jual Beli, Akta Kuasa Menjual, Akta Pelepasan Hak dan yang terpenting dalam konteks ini adalah Akta Perjanjian Penyerahan dan Penggunaan Tanah HPL sebagaimana dipersyaratkan oleh Lampiran Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016. Dalam konteks KEK Sei Mangkei, keberadaan notaris menjadi semakin vital mengingat transaksi pemanfaatan tanah HPL di kawasan ini melibatkan nilai investasi yang sangat besar dan berdampak langsung terhadap kepastian hukum investor dalam jangka panjang.

⁹ Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan, *Ke Notaris: Mengenal Profesi Notaris, Memahami Praktik Kenotariatan, Ragam Dokumen Penting yang Diurus Notaris dan Tips Tidak Tertipu Notaris*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2009, p.27.

¹⁰ Ngadino, *Tugas dan Tanggung Jawab Jabatan Notaris di Indonesia*, UPT Universitas PGRI Semarang Press, Semarang, 2019, p.8.

Pemahaman atas peran notaris dalam konteks pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei tidak dapat dilepaskan dari dua fungsi utama notaris yang saling berkaitan. Pertama, fungsi formal notaris, yaitu memberikan bentuk autentik terhadap kehendak hukum para pihak sehingga perjanjian yang lahir memiliki kekuatan pembuktian sempurna secara lahiriah, formal dan materiil. Kedua, fungsi preventif notaris, yaitu memastikan bahwa perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku, memberikan penyuluhan hukum kepada para pihak, serta mengarahkan penggunaan konstruksi hukum yang tepat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kedua fungsi ini pada dasarnya bersumber dari Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) huruf e UUJN, yang menempatkan notaris bukan sekadar sebagai *instrument* formalitas, melainkan sebagai *guardian* kepastian hukum dalam setiap transaksi perdata yang ditanganinya.¹¹

Dalam konteks permasalahan penggunaan konstruksi sewa menyewa atas tanah HPL di KEK Sei Mangkei, peran notaris dapat dianalisis dari dua dimensi: peran yang seharusnya dijalankan (*das sollen*) dan realitas yang terjadi dalam praktik (*das sein*). Dari sisi *das sollen*, notaris seharusnya menjalankan peran preventif yang meliputi fungsi penyuluhan hukum berdasarkan Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, yakni memberikan penjelasan yang komprehensif kepada para pihak mengenai konstruksi hukum yang tepat untuk pemanfaatan tanah HPL sebelum akta dibuat. Dalam konteks ini, notaris wajib menjelaskan bahwa berdasarkan ketentuan SK HPL Nomor 27/HPL/BPN RI/2014 dan Lampiran Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016, perjanjian yang harus dibuat adalah perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah, bukan perjanjian sewa menyewa. Kewajiban ini bukan sekadar kewajiban moral, melainkan merupakan kewajiban yuridis notaris yang melekat pada jabatannya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 huruf c Kode Etik Notaris bahwa notaris wajib memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan undang-undang, kecuali ada alasan yang sah untuk menolaknya.

¹¹ Wahyu Satya Wibowo, dkk., *Integritas Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Autentik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris*, Recital Review, Vol.4, No.2 (2022), p.328.

Selain itu, notaris juga harus menjelaskan implikasi perpajakan yang timbul dari pilihan konstruksi perjanjian yang digunakan. Penggunaan konstruksi sewa menyewa atas tanah HPL menimbulkan kewajiban PPh final sebesar 10% berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Persewaan Tanah dan/atau Bangunan dan PPN sebesar 11% berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Beban pajak ini seharusnya tidak perlu timbul apabila para pihak menggunakan konstruksi perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah yang secara normatif merupakan mekanisme yang tepat untuk pemanfaatan tanah HPL. Informasi mengenai implikasi perpajakan ini merupakan bagian dari penyuluhan hukum yang seharusnya diberikan notaris kepada para pihak sebelum akta dibuat, agar para pihak dapat mengambil keputusan yang benar-benar berdasarkan informasi yang lengkap dan akurat (*informed consent*).

Notaris juga seharusnya melakukan verifikasi menyeluruh atas dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek perjanjian sebelum akta dibuat. Berdasarkan Pasal 39 UUDN, notaris wajib meneliti keabsahan identitas para penghadap, termasuk kewenangan pihak yang bertindak mewakili badan hukum dalam pembuatan akta.¹² Dalam konteks pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei, verifikasi ini mencakup penelitian atas surat kuasa yang diberikan oleh PTPN-III kepada PT KINRA untuk bertindak dalam pembuatan perjanjian, memastikan bahwa ruang lingkup kuasa tersebut secara tegas mencakup kewenangan untuk membuat perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah, bukan hanya perjanjian sewa menyewa. Notaris juga harus memastikan keabsahan sertifikat HPL yang menjadi objek perjanjian, termasuk kesesuaian antara batas-batas tanah yang diserahkan pemanfaatannya kepada investor dengan yang tercantum dalam sertifikat HPL, serta tidak adanya sengketa atau beban hak yang membebani tanah tersebut.

¹² Rossita Meylinda, Pieter E. Latumeten dan Sri Laksmi Anindita, *Tanggung Jawab Notaris terhadap Akta Perjanjian Sewa Menyewa yang Batal Demi Hukum Akibat Adanya Cacat Yuridis Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Amlapura Nomor 32/Pdt.G/2017/PN.Amp*, Indonesian Notary, Vol.3, No.1 (2021), p.1.

Dari sisi *das sein*, dalam praktik di KEK Sei Mangkei, akta notaris yang dibuat justru menggunakan konstruksi perjanjian sewa menyewa, bukan perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah. Kondisi ini secara terang-benderang menunjukkan bahwa peran preventif notaris belum berjalan sebagaimana mestinya. Mengenai hal ini, berdasarkan wawancara dengan salah satu Notaris/PPAT memberikan keterangan yang sangat informatif, dimana menjelaskan bahwa:

Dalam praktik pembuatan akta perjanjian pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei, notaris pada umumnya menuangkan kehendak para pihak sebagaimana yang disampaikan kepada notaris ke dalam akta autentik, mengikuti permintaan para pihak yang telah lebih dahulu bersepakat menggunakan konstruksi sewa menyewa, tanpa adanya panduan baku berupa juknis atau SOP yang dapat dijadikan pedoman bagi notaris dalam menentukan konstruksi perjanjian yang tepat untuk pemanfaatan tanah HPL di kawasan ekonomi khusus.¹³

Kondisi ketiadaan juknis dan SOP ini menciptakan kekosongan yang secara tidak langsung membuka ruang bagi terjadinya praktik pembuatan akta dengan konstruksi yang tidak sepenuhnya sesuai dengan ketentuan hukum pertanahan yang berlaku. Lebih lanjut, dari wawancara dengan Notaris/PPAT menegaskan bahwa:

Notaris seharusnya tidak sekadar menautentikasi kehendak para pihak secara formal, tetapi juga berkewajiban memberikan penyuluhan hukum (*rechtsvoorlichting*) kepada para pihak sejak tahap awal konsultasi, termasuk mengarahkan para pihak untuk menggunakan konstruksi perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah sebagaimana diamanatkan oleh PP Nomor 18 Tahun 2021, mengingat hanya konstruksi tersebut yang memiliki kekuatan yuridis sebagai dasar permohonan HGB di Kantor Pertanahan sesuai Lampiran Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016.¹⁴

Berdasarkan hal tersebut, Notaris/PPAT juga menambahkan bahwa:

Salah satu penyebab utama belum optimalnya peran preventif notaris di KEK Sei Mangkei adalah kurangnya sosialisasi mengenai ketentuan PP Nomor 18 Tahun 2021 kepada para pemangku kepentingan, termasuk kepada notaris yang berpraktik di wilayah tersebut, sehingga tidak sedikit notaris yang belum sepenuhnya memahami mekanisme baku pemanfaatan tanah HPL yang sesuai dengan ketentuan hukum pertanahan terkini.¹⁵

¹³ Wawancara dengan Dr. Finna Nazran, S.H., M.Kn, Notaris/PPAT, 2026.

¹⁴ *Ibid.*.

¹⁵ *Ibid.*.

Keterangan ini sekaligus mempertegas bahwa persoalan yang terjadi di KEK Sei Mangkei bukan semata-mata kesalahan individual notaris, melainkan merupakan persoalan sistemik yang bersumber dari ketiadaan panduan teknis yang memadai di tingkat regulasi.

Hal yang senada dikonfirmasi pula melalui wawancara dengan Kepala Administrator KEK Sei Mangkei, yang secara tegas menyatakan bahwa: “hingga saat ini belum terdapat peraturan khusus maupun juknis/SOP yang mengatur secara detail mengenai bentuk perjanjian antara BUPP dengan investor di KEK Sei Mangkei”.¹⁶ Secara internal hanya terdapat Tata Tertib Kawasan (*Estate Regulation*) dan Master Plan Kawasan sebagai dokumen acuan, namun keduanya tidak secara khusus mengatur pedoman pemanfaatan lahan antara BUPP dengan investor, termasuk mengenai bentuk perjanjian yang harus digunakan. Lebih lanjut, Kepala Administrator KEK Sei Mangkei merekomendasikan secara tegas bahwa: “Agar perjanjian sewa menyewa dibuat dalam bentuk akta otentik/akta notaries”.¹⁷ Rekomendasi ini sesungguhnya mengandung dua pesan yang perlu dimaknai secara cermat. Di satu sisi, rekomendasi ini mengakui perlunya formalisasi perjanjian dalam bentuk akta autentik sebagai syarat minimal kepastian hukum bagi para pihak. Namun di sisi lain, rekomendasi ini masih menggunakan terminologi “sewa menyewa” yang secara normatif tidak sepenuhnya selaras dengan mekanisme pemanfaatan tanah HPL yang diatur dalam PP Nomor 18 Tahun 2021. Dengan kata lain, terdapat kesenjangan antara pemahaman pelaku lapangan mengenai bentuk perjanjian yang diperlukan dengan ketentuan normatif yang sesungguhnya mengatur mekanisme pemanfaatan tanah HPL. Kesenjangan inilah justru menegaskan betapa krusialnya peran aktif notaris dalam meluruskan dan mengarahkan pemahaman para pihak menuju konstruksi yang benar secara hukum.

Senada dengan hal tersebut, Staf Legal PT KINRA (BU Pengelola KEK Sei Mangkei) menegaskan pembuatan akta dalam bentuk autentik di hadapan notaris merupakan langkah strategis yang diperlukan untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak, sembari menambahkan:

¹⁶ Wawancara Elfi Haris, Kepala Administrator KEK Sei Mangkei, 2025.

¹⁷ *Ibid.*.

"Yang dapat dijadikan jaminan utang adalah sertifikat HGB yang dimiliki investor, bukan perjanjian sewa menyewa, sehingga kepentingan investor dari sisi akses pembiayaan perbankan pun jauh lebih terlindungi apabila pemanfaatan tanah HPL dilakukan melalui mekanisme pemberian HGB yang sah".¹⁸ Pernyataan ini secara implisit mengakui bahwa konstruksi sewa menyewa yang selama ini diterapkan memiliki keterbatasan yuridis yang nyata dan tidak sepenuhnya mampu memberikan kepastian hukum optimal bagi investor, terutama dalam hal akses terhadap pembiayaan perbankan yang memerlukan sertifikat hak atas tanah yang sah sebagai agunan.

Bertolak dari keterangan seluruh narasumber tersebut, dapat disimpulkan bahwa persoalan penggunaan konstruksi sewa menyewa atas tanah HPL di KEK Sei Mangkei merupakan resultante dari tiga faktor yang saling berkaitan. Pertama, faktor regulasi, yaitu ketiadaan juknis/SOP yang secara teknis mengatur bentuk perjanjian antara BUPP dengan investor di KEK, sehingga tidak ada standar baku yang dapat dipedomani oleh notaris, BUPP, maupun investor dalam menyusun perjanjian pemanfaatan tanah HPL. Kedua, faktor sosialisasi, yaitu kurangnya diseminasi informasi mengenai ketentuan PP Nomor 18 Tahun 2021 kepada para pemangku kepentingan di lapangan, termasuk kepada notaris yang bertugas di wilayah KEK Sei Mangkei, sehingga terjadi kesenjangan pemahaman yang signifikan antara *das sollen* dan *das sein*. Ketiga, faktor profesionalisme, yaitu belum optimalnya peran preventif notaris yang seharusnya secara proaktif mengarahkan para pihak menggunakan konstruksi perjanjian yang benar, bahkan apabila para pihak sendiri telah lebih dahulu bersepakat menggunakan konstruksi sewa menyewa.

Oleh karena itu, peran notaris yang paling krusial dalam situasi ini adalah mendorong perubahan konstruksi hukum dari perjanjian sewa menyewa menjadi perjanjian penyerahan dan penggunaan tanah, sekaligus memastikan bahwa akta yang dibuat memenuhi seluruh persyaratan Lampiran Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016 agar dapat menjadi dasar yang sah bagi permohonan HGB oleh investor.

¹⁸ Wawancara dengan Revondy Brahmana, Staf Legal Badan Usaha Pengelola KEK Sei Mangkei (PT KINRA), 2025.

Dalam menjalankan peran tersebut, notaris harus berkoordinasi dengan Administrator KEK Sei Mangkei dan PT KINRA sebelum akta dibuat. Hal ini penting mengingat penegasan dari Kepala Administrator KEK Sei Mangkei bahwa: “Administrator KEK tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan syarat dan ketentuan perjanjian pemanfaatan tanah HPL”,¹⁹ sehingga keseluruhan tanggung jawab penyusunan perjanjian yang sah dan memenuhi persyaratan berada di tangan notaris dan para pihak yang membuat perjanjian. Keaktifan notaris dalam berkoordinasi ini bukan hanya tuntutan profesionalisme jabatan, tetapi juga merupakan kewajiban yuridis yang melekat pada fungsi preventif notaris sebagaimana dimaksud dalam UUJN.

Apabila notaris gagal menjalankan peran preventif ini dan tetap membuat akta sewa menyewa atas tanah HPL tanpa memberikan penyuluhan hukum yang memadai kepada para pihak, maka notaris dapat dimintai pertanggungjawaban perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdato jo. Pasal 84 UUJN apabila akta yang dibuat terbukti menyebabkan kerugian bagi para pihak. Kerugian yang paling nyata adalah apabila investor kemudian tidak dapat mengajukan permohonan HGB karena akta yang dibuat tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Lampiran Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016, sehingga seluruh nilai investasi yang telah ditanamkan investor di KEK Sei Mangkei menjadi tidak terlindungi secara hukum. Selain pertanggungjawaban perdata, notaris juga dapat dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 85 UUJN, apabila terbukti tidak menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Dengan demikian, peran notaris dalam pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei sesungguhnya melampaui fungsi administratif semata. Notaris adalah aktor hukum yang paling strategis dalam memastikan bahwa setiap transaksi pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei berjalan

¹⁹ *Ibid.*.

sesuai dengan koridor hukum yang benar, memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi semua pihak dan pada akhirnya berkontribusi terhadap terwujudnya kepastian hukum yang menjadi prasyarat mutlak bagi keberhasilan KEK Sei Mangkei sebagai Proyek Strategis Nasional dalam menarik investasi berkualitas dan berkelanjutan.

3. Kepastian Hukum bagi Para Pihak dalam Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Hak Pengelolaan di Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei

Implementasi kepastian hukum perjanjian sewa menyewa atau lebih tepatnya perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan di Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei memiliki karakteristik khusus yang berbeda dengan perjanjian sewa menyewa tanah pada umumnya. Hal ini disebabkan karena KEK Sei Mangkei merupakan kawasan khusus yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2012, dengan tujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui pengembangan industri pengolahan kelapa sawit, karet dan sektor logistik serta pariwisata.²⁰ Keberadaan KEK Sei Mangkei memberikan berbagai fasilitas dan kemudahan bagi investor, termasuk fasilitas fiskal berupa *tax holiday* dan *tax allowance*, serta fasilitas non fiskal berupa kemudahan perizinan melalui sistem pelayanan terpadu satu pintu yang dikelola oleh Administrator KEK Sei Mangkei.

Tanah di KEK Sei Mangkei seluas 2.002,77 hektar dikuasai oleh PT Perkebunan Nusantara III (Persero) sebagai pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN RI Nomor 27/HPL/BPN RI/2014. PT Perkebunan Nusantara III kemudian membentuk anak perusahaan yaitu PT Kawasan Industri Nusantara (KINRA) sebagai Badan Usaha Pengelola KEK Sei Mangkei yang menjalankan kegiatan pembangunan, pengelolaan dan pemasaran KEK. Berkaitan dengan mekanisme pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei, Revondy Brahmana selaku Staf Legal PT KINRA dalam wawancara menjelaskan bahwa:

²⁰ Irfan Bayu Pradhana, *Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei Bantu Tingkatkan Investasi*, diakses dari <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/kawasan-ekonomi-khusus-sei-mangkei-bantu-tingkatkan-investasi>, diakses pada 14 Januari 2026.

Sesuai dengan Pasal 140 dan 141 PP 40 Tahun 2021, Status Hak Atas Tanah yang ditetapkan sebagai KEK dapat berupa Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai. Dalam konteks KEK Sei Mangkei, PTPN-III selaku Badan Usaha Pembangun dan Pengelola (BUPP) diberikan Hak Pengelolaan oleh Pemerintah. Selanjutnya apabila ada investor yang akan memanfaatkan lahan di KEK Sei Mangkei, maka terhadap lahan dan/atau kavling yang dimanfaatkan oleh investor tersebut diberikan Hak Guna Bangunan.²¹

Penjelasan tersebut menegaskan bahwa secara normatif, mekanisme yang berlaku di KEK Sei Mangkei adalah pemberian HGB kepada investor di atas tanah HPL, bukan perjanjian sewa menyewa yang berdiri sendiri. Implementasi kepastian hukum pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei melibatkan beberapa tahapan yang saling berkaitan sebagaimana diuraikan berikut ini.

Tahap pertama adalah tahap pra-perjanjian, di mana calon investor menyampaikan surat pernyataan minat investasi yang memuat jenis industri atau bisnis yang akan dibangun, kebutuhan luas lahan dan kebutuhan utilitas. Pada tahap ini, calon investor juga perlu melakukan *due diligence* untuk memastikan keabsahan status Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh PTPN III, memverifikasi bahwa tanah yang akan digunakan tidak dalam keadaan sengketa, serta memahami ketentuan-ketentuan yang berlaku di KEK Sei Mangkei termasuk peruntukan zonasi dan persyaratan investasi. Dalam konteks ini, Elfi Haris selaku Kepala Administrator KEK Sei Mangkei dalam wawancara menjelaskan bahwa secara internal terdapat dua dokumen yang dapat dijadikan acuan pemanfaatan lahan oleh investor, yaitu: "Tata Tertib Kawasan (Estate Regulation) dan Master Plan Kawasan. Namun dalam kedua dokumen tersebut tidak secara khusus mengatur pedoman sewa menyewa dan/atau pemanfaatan lahan antara investor dengan BUPP".²² Pernyataan ini menunjukkan adanya kekosongan pedoman internal yang seharusnya menjadi acuan bagi para pihak dalam tahap pra-perjanjian, sehingga calon investor perlu lebih cermat dalam memahami kerangka hukum yang berlaku sebelum mengikatkan diri dalam perjanjian pemanfaatan lahan.

²¹ Wawancara dengan Revondy Brahmana, *Op.Cit.*.

²² Wawancara Elfi Haris, *Op.Cit.*.

Tahap kedua adalah tahap negosiasi dan finalisasi perjanjian, di mana para pihak melakukan negosiasi mengenai berbagai hal yang akan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Berdasarkan keterangan Elfi Haris, prosedur negosiasi di KEK Sei Mangkei dimulai langsung antara calon investor dengan BUPP, sebagaimana dinyatakannya: "Langkah pertama setelah calon investor memastikan lokasi/kavling yang akan disewa, maka mereka melakukan negosiasi dengan BUPP dalam hal ini PT KINRA. Setelah ada kesepakatan barulah dibuat perjanjian. Sejauh ini Administrator belum terlibat dalam aktivitas tersebut".²³

Hal yang menjadi catatan penting dalam tahap negosiasi ini adalah bahwa Administrator KEK tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan syarat dan ketentuan perjanjian, sebagaimana ditegaskan oleh Elfi Haris: "Administrator tidak berwenang menetapkan syarat dan ketentuan perjanjian sewa menyewa tanah HPL".²⁴

Dengan demikian, keseluruhan proses negosiasi dan perumusan substansi perjanjian sepenuhnya berada di tangan BUPP dan investor, dengan peran notaris sebagai pihak yang memastikan bahwa hasil negosiasi dituangkan dalam akta yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pada tahap negosiasi ini, notaris harus memastikan bahwa perjanjian yang dibuat memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, serta tidak bertentangan dengan ketentuan mengenai Hak Pengelolaan dalam PP Nomor 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021. Notaris juga harus memastikan bahwa perjanjian memuat klausula-klausula yang diperlukan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak, termasuk klausula mengenai jenis hak yang akan diberikan, jangka waktu, mekanisme perpanjangan dan pembaruan, hak dan kewajiban para pihak, sanksi atau denda apabila terjadi wanprestasi, *force majeure* dan penyelesaian sengketa.

Tahap ketiga tahap penandatanganan perjanjian dan pembayaran kompensasi lahan. Setelah *draft* perjanjian disepakati oleh para pihak, dilakukan penandatanganan perjanjian pemanfaatan tanah di hadapan notaris.

²³ *Ibid.*.

²⁴ *Ibid.*.

Tahap keempat adalah tahap permohonan penetapan Hak Guna Bangunan di atas tanah HPL. Setelah pembayaran kompensasi lahan, investor melalui Administrator KEK Sei Mangkei mengurus sertifikat Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 30 tahun yang dapat diperpanjang selama 20 tahun, serta pembaruan kembali selama 30 tahun.

Berkaitan dengan jaminan kelangsungan usaha melalui mekanisme perpanjangan dan pembaruan HGB ini, Elfi Haris menjelaskan:

KEK Sei Mangkei baru berdiri tahun 2012 dan beroperasi tahun 2015, sehingga sampai saat ini belum ada proses perpanjangan, apalagi pelaksanaan ketentuan Pasal 41 ayat (2) PP 18/2021 terkait pembaruan. Walaupun begitu pada prinsipnya pembaruan HGB tetap diperlukan, apalagi mengingat investasi yang ditanamkan investor jumlah yang besar, sehingga jaminan kelangsungan bisnisnya harus lebih terjamin.²⁵

Pernyataan ini memperlihatkan bahwa meskipun proses perpanjangan dan pembaruan HGB belum pernah dilaksanakan di KEK Sei Mangkei, Administrator KEK menyadari sepenuhnya urgensi kepastian hukum jangka panjang bagi investor mengingat besarnya nilai investasi yang ditanamkan. Dalam hal pengurusan HGB, koordinasi antara Administrator KEK dengan BPN mengacu pada Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016, sebagaimana ditegaskan oleh Elfi Haris bahwa koordinasi dengan BPN berjalan baik dan mengacu pada peraturan tersebut.

Tahap kelima adalah tahap pelaksanaan perjanjian, di mana investor yang telah memperoleh HGB mulai melakukan pembangunan dan operasional usaha di atas tanah yang dikuasainya. Investor wajib menggunakan tanah sesuai dengan peruntukan yang diperjanjikan dan yang tercantum dalam sertifikat HGB, memenuhi kewajiban pembayaran kompensasi lahan apabila dilakukan secara berkala, memelihara tanah dengan baik, serta mematuhi ketentuan zonasi dan tata ruang KEK Sei Mangkei. Dari sisi perlindungan hukum investor apabila terjadi perubahan kebijakan atau pencabutan HPL, Elfi Haris menjelaskan:

Administrator tidak melakukan perlindungan hukum secara khusus kepada investor terkait perubahan regulasi. Namun sudah ada ketentuan-ketentuan yang berlaku umum terkait perubahan regulasi yang tidak boleh merugikan pihak-pihak dalam hal ini investor.²⁶

²⁵ *Ibid.*.

²⁶ *Ibid.*.

Pernyataan ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum investor dalam pelaksanaan perjanjian lebih bertumpu pada ketentuan hukum yang berlaku secara umum, bukan pada mekanisme perlindungan khusus yang disediakan oleh Administrator KEK, sehingga kualitas akta perjanjian yang dibuat di hadapan notaris menjadi semakin krusial sebagai instrumen perlindungan hukum utama bagi investor.

Implementasi kepastian hukum juga terkait dengan mekanisme pengawasan dan pengendalian pemanfaatan tanah di KEK Sei Mangkei. Berkaitan dengan mekanisme penyelesaian sengketa apabila terjadi perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian, Elfi Haris menegaskan: "Administrator tidak menyelesaikan sengketa apabila terjadi wanprestasi. Administrator hanya berupaya memediasi para pihak".²⁷ Pernyataan ini menegaskan bahwa peran Administrator KEK dalam penyelesaian sengketa bersifat terbatas hanya pada mediasi, sehingga klausula penyelesaian sengketa yang tercantum dalam akta perjanjian notaris menjadi satu-satunya acuan yang mengikat apabila mediasi tidak berhasil. Hal ini semakin menegaskan pentingnya perjanjian pemanfaatan tanah HPL dituangkan dalam bentuk akta otentik di hadapan notaris yang memuat klausula penyelesaian sengketa yang jelas dan komprehensif.

Revondy Brahmana juga mengonfirmasi bahwa apabila terjadi perselisihan kecil biasanya diselesaikan melalui musyawarah dan belum pernah terjadi sengketa besar antara pengelola KEK dengan investor, namun tidak tertutup kemungkinan sengketa timbul di masa mendatang seiring bertambahnya jumlah investor dan kompleksitas transaksi.²⁸ Berkaitan dengan evaluasi berkala terhadap efektivitas pengaturan perjanjian pemanfaatan tanah HPL, Elfi Haris secara tegas menyatakan bahwa evaluasi berkala belum dilakukan, yang mencerminkan masih adanya ruang perbaikan yang signifikan dalam pengelolaan kepastian hukum pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei.²⁹

²⁷ *Ibid.*.

²⁸ Wawancara dengan Revondy Brahmana, *Op.Cit.*.

²⁹ Wawancara Elfi Haris, *Op.Cit.*.

Secara keseluruhan, implementasi kepastian hukum perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan di KEK Sei Mangkei memerlukan sinergi dan koordinasi yang baik antara berbagai pihak yang terlibat, yaitu pemegang HPL (PTPN III), pengelola KEK (PT KINRA), Administrator KEK Sei Mangkei, Kantor Pertanahan, notaris dan investor. Berdasarkan keterangan Elfi Haris, koordinasi antara Administrator KEK dengan BPN mengacu pada Permen ATR/BPN Nomor 24 Tahun 2016 dan berjalan dengan baik, namun sosialisasi yang masih kurang menyebabkan dalam implementasi masih terdapat perbedaan, sehingga diperlukan upaya yang lebih sistematis untuk memastikan seluruh pihak memahami dan menerapkan kerangka hukum yang tepat dalam setiap tahapan pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei.

C. PENUTUP

Perjanjian sewa menyewa atas tanah HPL tidak memiliki legitimasi normatif yang penuh karena tidak melahirkan hak kebendaan bagi investor, tidak dapat menjadi dasar permohonan HGB, tidak layak sebagai objek jaminan perbankan dan menimbulkan beban perpajakan yang seharusnya dapat dihindari melalui skema pemberian HGB di atas HPL sesuai PP Nomor 18 Tahun 2021.

Peran preventif notaris dalam pembuatan akta perjanjian pemanfaatan tanah HPL di KEK Sei Mangkei belum berjalan optimal karena notaris cenderung hanya menuangkan kehendak para pihak tanpa mengarahkan penggunaan konstruksi hukum yang tepat, akibat ketiadaan juknis/SOP, kurangnya sosialisasi regulasi dan keterbatasan pemahaman terhadap kekhususan mekanisme HPL di KEK.

Kepastian hukum bagi para pihak belum terwujud secara optimal karena investor yang hanya memiliki perjanjian sewa menyewa berada dalam posisi hukum yang lemah, sehingga diperlukan sinergi antara pemerintah, Administrator KEK, PT KINRA dan notaris untuk mengimplementasikan mekanisme pemanfaatan HPL yang sesuai dengan kerangka normatif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Koesoemawati, Ira dan Yunirman Rijan. 2009. *Ke Notaris: Mengenal Profesi Notaris, Memahami Praktik Kenotariatan, Ragam Dokumen Penting yang Diurus Notaris dan Tips Tidak Tertipu Notaris*. (Jakarta: Raih Asa Sukses).
- Lubis, Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis. 2013. *Kepemilikan Properti di Indonesia Termasuk Kepemilikan Rumah oleh Orang Asing*. (Bandung: Mandar Maju).
- Ngadino. 2019. *Tugas dan Tanggung Jawab Jabatan Notaris di Indonesia*. (Semarang: UPT Universitas PGRI Semarang Press).
- Rubaie, Achmad. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. (Malang: Bayumedia Publishing).

Publikasi

- Arsityani, Sheila, Muhammad Yamin Lubis dan T. Keizerina Devi Azwar. *Analisis Yuridis Perubahan Hak atas Tanah dari Status Hak Guna Usaha menjadi Hak Pengelolaan pada Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei PT. Perkebunan Nusantara III (Persero)*. *Premise Law Jurnal*. Vol.7 (2016).
- Meylinda, Rossita, Pieter E. Latumeten dan Sri Laksmi Anindita. *Tanggung Jawab Notaris terhadap Akta Perjanjian Sewa Menyewa yang Batal Demi Hukum Akibat Adanya Cacat Yuridis Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Amlapura Nomor 32/Pdt.G/2017/PN.Amp*. *Indonesian Notary*. Vol.3. No.1 (2021).
- Ramadan, Suta, Dodi Setiawan dan Rian Setiawan. *Kekuatan Hukum Perjanjian Sewa Menyewa Dihadapan Notaris*. *Jurnal Ilmu Hukum dan Tata Negara*. Vol.2. No.1 (2024).
- Wibowo, Wahyu Satya, Johni Najwan dan Firdaus Abu Bakar, *Integritas Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Autentik dalam Undang-Undang Jabatan Notaris*. *Recital Review*. Vol.4. No.2 (2022).

Website

- Ilslawfirm.co.id. *Hak Pengelolaan menurut Hukum*. diakses dari <https://www.ilslawfirm.co.id/hak-pengelolaan-menurut-hukum/>. diakses pada 12 Oktober 2025.
- Kementerian Keuangan. *Kawasan EkonoI Khusus Sei Mangkei Bantu Tingkatkan Investasi*. diakses dari <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/kawasan-ekonomi-khusus-sei-mangkei-bantu-tingkatkan-investasi>. diakses pada 12 Oktober 2025.
- Nainggolan, Yusuf Arimatia. *Perbedaan Hak Pengelolaan di dalam Peraturan Hak Pengelolaan yang Baru dan Lama*. diakses dari <https://hukumproperti.com/perbedaan-hak-pengelolaan-di-dalam-peraturan-hak-pengelolaan-yang-baru-dan-lama/>. diakses pada 12 Oktober 2025.
- Pradhana, Irfan Bayu. *Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei Bantu Tingkatkan Investasi*. diakses dari <https://mediakeuangan.kemenkeu.go.id/article/show/kawasan-ekonomi-khusus-sei-mangkei-bantu-tingkatkan-investasi>. diakses pada 14 Januari 2026.

Tobing, Letezia. *Kekuatan Pembuktian Perjanjian Sewa Menyewa Rumah*. diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-pembuktian-perjanjian-sewa-menyewa-rumah-lt5105e9605684a/>. diakses pada 12 Oktober 2025.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 147. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5066.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 246. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6736.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Persewaan Tanah dan/atau Bangunan.

Sumber Lain

Wawancara dengan Dr. Finna Nazran, S.H., M.Kn. Notaris/PPAT. 2026.

Wawancara dengan Elfi Haris. Kepala Administrator KEK Sei Mangkei. 2025.

Wawancara dengan Revondy Brahmana. Staf Legal Badan Usaha Pengelola KEK Sei Mangkei (PT KINRA). 2025.