

PENGATURAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH NEGARA PASCA BERLAKUNYA UU CIPTA KERJA

Kadek Dwitya Partha Wijaya, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:

dwityapartha@gmail.com

I Ketut Suardita, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:

ketut_suardita@unud.ac.id

ABSTRAK

Tujuan penulisan pada artikel ini yaitu untuk mengetahui dan memahami tentang ketentuan pengaturan hukum tentang Hak Pengelolaan atas tanah negara berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 dan untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan hukum tentang Hak Pengelolaan atas tanah negara pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis-normatif didukung jenis pendekatan analisa konsep hukum dan perundang-undangan serta menggunakan teknik analisa data deskriptif kualitatif. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa ketentuan perihal HPL atas objek tanah negara dalam UUPA belum terumuskan dalam norma yang ketentuannya rigid mengenai HPL di UUPA tidak tegas diatur kedudukan hukumnya. Namun, jika merujuk pada Penjelasan Umum II angka 2 UUPA bahwa negara dapat memberikan tanah yang dikuasai negara dengan hak untuk pengelolaan kepada badan hukum publik saja. Pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, hak pengelolaan atas tanah negara akhirnya telah diatur dengan tegas di dalam Pasal 136 UU Cipta Kerja jo. Pasal 1 angka 3 PP No. 18 Tahun 2021. Pada intinya HPL merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga dengan perjanjian pemanfaatan tanah.

Kata Kunci: Hak Pengelolaan, Tanah Negara, UU Cipta Kerja

ABSTRACT

This article aims to find out and understand the legal provisions regarding Management Rights over state land based on Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 and to find out and analyze legal arrangements regarding Management Rights over state land after the enactment of the Undang-Undang Cipta Kerja. This study uses a type of juridical-normative research supported by the type of approach to analyzing the concept of law and legislation and using qualitative descriptive data analysis techniques. The results of this study indicate that the provisions regarding Management Rights on state land objects in the Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 have not yet been formulated in norms whose rigid provisions regarding Management Rights in the Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 are not explicitly regulated by law. However, if referring to Penjelasan Umum II angka 2 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 that the state can give land controlled by the state with rights for management to public legal entities only. After the enactment of the Undang-Undang Cipta Kerja, the right to manage state land has finally been firmly regulated in Article 136 of Undang-Undang Cipta Kerja jo. Article 1 point 3 PP No. 18 Tahun 2021. In essence, Management Rights is a right of control from the state whose implementation authority is partially delegated to the holder of the right to use and utilize all or part of the land with management rights for their own use or in cooperation with a third party with a land utilization agreement.

Keywords: Land Management Right, State Land, UU Cipta Kerja

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Eksistensi tanah merupakan unsur penting bagi masyarakat Indonesia sebagaimana yang ditegaskan Van Dijk yaitu "Tanahlah yang merupakan modal yang terutama, dan untuk bagian terbesar dari Indonesia, tanahlah yang merupakan modal satu-satunya."¹ Pandangan tersebut kemudian terejawatahkan oleh para pendiri bangsa ini melalui rumusan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Dasar konstitusional tersebut merupakan landasan hukum dan legitimasi negara menguasai tanah yang diperuntukan semata-mata untuk kemaslatan rakyat.

Adanya hak negara menguasai seluruh sumber daya termasuk tanah kemudian melahirkan sebuah konsep penguasaan negara atas tanah salah satunya dikenal dengan Hak Pengelolaan (untuk selanjutnya disebut HPL). Perkembangan awal HPL diketahui berawal sejak zaman penjajahan Belanda, yang mengenalkan istilah "*in beheer*" atau "*beheersrecht*" yang bermakna "hak penguasaan." Maknanya HPL merupakan salah satu bentuk hak negara dalam menguasai tanah yang ada di wilayah Indonesia. Setelah kemerdekaan diperoleh Indonesia, pengaturan normatif HPL belum diatur dengan jelas terutama di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA).

Pengaturan HPL hanya secara implisit tertuang dalam UUPA artinya ketentuan rigid mengenai HPL di UUPA tidak tegas diatur kedudukan hukumnya meskipun jika merujuk pada UUPA bagian Penjelasan Umum II angka 2 berbunyi: "Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang dan atau badan Hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya: hak milik, hak guna bangunan, hak pakai dan atau memberikannya dalam pengelolaan (garis bawah oleh penulis) kepada Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing." Dapat dilihat pada penjelasan tersebut, bahwa negara dapat memberikan pengelolaan ataupun pemanfaatan atas tanah negara dengan HPL kepada *public entity*, artinya konsep HPL telah bukan merupakan konsep yang tidak dikenal dalam UUPA, hanya saja HPL tidak diatur secara eksplisit dalam UUPA.

Mengikuti perkembangan dan situasi global yang menuntut adanya percepatan pertumbuhan perekonomian salah satunya dengan meningkatkan investor melalui beberapa aturan-aturan yang memberikan kemudahan berinvestasi di Indonesia, DPR dan Pemerintah kemudian mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (untuk selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) sebagai terobosan penyederhanaan dan kemudahan berinvestasi di Indonesia. Salah satu substansi yang juga diatur dalam UU Cipta Kerja yang menerapkan sistem *omnibus law* yaitu perubahan yang menambahkan ketentuan mengenai pertanahan salah satunya mengenai HPL. Pengaturan HPL tertuang pada Paragraf II Pasal 136 sampai dengan Pasal 147 UU Cipta Kerja. Diaturnya HPL dalam UU Cipta Kerja bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan penguatan pengaturan HPL guna

¹ Hadiyati, Nur. "Memahami Problematika Hak Pengelolaan Tanah Kota Batam Dalam Rangka Penetapan Batam Sebagai Kawasan Ekonomi Khusus." *Jurnal Yurispruden* 2, No.1 (2019): 51-65.

meningkatkan ekosistem inventasi agar mampu mempercepat pertumbuhan ekonomis nasional pemerintah. Inilah yang kemudian menjadi aturan setingkat undang-undang yang mengatur penguatan HPL yang sebelumnya masih kabur dalam UUPA.

Meskipun HPL telah dipertegas pengaturannya dalam UU Cipta Kerja sebagai bentuk akomodasi pemerintah terhadap aspirasi sebagaimana kalangan untuk memperkuat HPL, bukan berarti kehadiran aturan tersebut dapat diterima oleh semua kalangan. Banyak pihak yang tidak sependapat mengenai pengaturan HPL dalam UU Cipta Kerja dikarenakan perumusan HPL dalam UU Cipta Kerja memuat ketentuan yang bermasalah dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dasar pengelolaan sumber daya tanah yang tegas diatur dalam konstitusi maupun dalam UUPA. Penyimpangan-penyimpangan materi muatan norma yang mengatur HPL berpotensi menimbulkan *moral hazard* dan berujung pada terjadinya kerugian bagi rakyat kecil yang selama ini masih termarjinalkan.²

Kritik disampaikan oleh Prof Maria SW Sumardjono bahwa "Subtansi penguatan HPL pada hakekatnya bukan merupakan penyederhanaan regulasi, tetapi penyelundupan substansi yang telah ditunda pembahasannya karena bermasalah yang ada pada RUU Pertanahan, singkatnya substansi-subtansi pertanahan dalam RUU Cipta Kerja adalah salah tempat disamping bermasalah, sehingga harus dikeluarkan dari RUU Cipta Kerja."³ Perihal HPL oleh Prof Maria SW Sumardjono telah dijelaskan bahwa "HPL yang berfungsi publik dan menetapkan sebagai hak bercirikan keperdataan sangatlah beresiko, hal ini akan berpotensi menimbulkan penyimpangan hak pengelolaan dan pengingkaran konsensus konstitusi agrarian."⁴ Untuk itu, sudah semestinya perumusan norma HPL dalam UU Cipta Kerja setidaknya memperhatikan fungsi publik yang terkandung dalam konsensus konstitusi agrarian yang berlaku di Indonesia selama ini. Akan tetapi, pemerintah tetap berpendapat bahwa dengan adanya pengaturan HPL sedemikian rupa dalam UU Cipta Kerja merupakan penguatan konsep HPL diantaranya dengan mengatur tentang kewenangan negara menentukan biaya yang seharusnya dibayarkan sebagaimana yang termuat dalam perjanjian pengelolaan tanah negara oleh pihak ketiga. Bahwa menurut Dwi Kusumo Wardani, "rumusan norma yang demikian merupakan suatu penyimpangan karena telah menyamakan tanah negara dengan tanah HPL, hal ini karena seringkali dalam implementasinya kedudukan hak pengelolaan sebagai fungsi publik telah bergeser menjadi fungsi privat."⁵

Bahwa rumusan pengaturan HPL dalam UU Cipta Kerja lainnya yang mendapatkan kritikan karena norma yang condong berpihak pada sektor privat dengan adanya ketentuan jangka waktu memperpanjang hak atas tanah dengan HPL sebanyak 2 (dua) kali dan tertutupnya informasi terhadap publik terhadap proses pengurusan HPL tersebut. Tentu hal ini sangat mengabaikan asas publisitas yang

² Sukarman, Hendra, and Wildan Sany Prasetya. "DEGRADASI KEADILAN AGRARIA DALAM OMNIBUS-LAW." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, No. 1 (2021): 17-37.

³ Maria SW Sumardjono, Pengaturan Pertanahan dalam RUU Cipta Kerja: Langkah Maju atau Mundur? disampaikan dalam Diskusi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tanggal 20 Juni 2020.

⁴ Sumardjono, Maria SW. *Regulasi Pertanahan & Semangat Keadilan Agraria*. (STPN Press, Yogyakarta, 2018): 7

⁵ Wardani, Dwi Kusumo. "Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan dengan Prinsip-Prinsip UU. No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)", *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha* 6, No 2 (2020): 440-445

seharusnya tetap dikedepankan.⁶ Serta penting pula diingat kembali bahwa HPL oleh Urip Santoso dinyatakan memiliki 2 (dua) fungsi yaitu fungsi publik dan privat.⁷

Inkonsistensi pengaturan perihal peruntukan tanah negara melalui HPL menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang mengabaikan makna penguasaan negara dalam konstitusi negara Indonesia. Sudah semestinya pengaturan HPL dalam UU Cipta Kerja dan Peraturan Pelaksananya dirumuskan dengan tetap merujuk asas-asas yang bermuara pada terpenuhinya masyarakat yang sejahtera dan makmur termasuk penguasaan atas tanah.⁸ Kehadiran aturan HPL dalam UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya sampai saat ini masih menimbulkan perdebatan apakah konsep HPL dalam UU Cipta Kerja menyimpangi ketentuan dasar dalam UUPA ataukah sebaliknya yaitu menguatkan kedua aturan tersebut. Untuk itu perlu ditelaah kembali dengan melakukan penelitian yang berjudul **"Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja."**

Bahwa kajian ini merupakan kajian yang orisinal dan merupakan gagasan baru untuk membantu penyempurnaan rumusan HPL kedepannya. Meskipun terdapat kajian sebelumnya yang membahas mengenai HPL yaitu pada beberapa jurnal nasional salah satunya yang berjudul "Eksistensi Hak Pengelolaan (HPL) dan Kewenangan Pelaksanaannya Oleh Pemerintah Daerah" dengan penulis Maulana Syekh Yusuf, Arba dan Sahnun yang menganalisa eksistensi hak pengelolaan (HPL) dan kewenangan pelaksanaannya oleh pemerintah daerah. Artikel terbit pada *Jurnal Education and Development* tahun 2020. Tentu tujuan kajian artikel tersebut berbeda dengan kajian dalam artikel ini yang lebih memfokuskan pada perbandingan pengaturan hak pengelolaan atas tanah negara dan Undang-Undang Cipta Kerja beserta PP No. 18 Tahun 2021.

1.2. Rumusan Masalah

Merujuk pada uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan 2 permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penganturan hukum tentang HPL atas tanah negara berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960?
2. Bagaimanakah pengaturan hukum tentang HPL atas tanah negara pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja?

1.3. Tujuan Penulisan

Bertolak dari rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini, yaitu: (1) untuk mengetahui dan memahami tentang ketentuan penganturan hukum tentang HPL atas tanah negara berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960; dan (2) untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan hukum tentang HPL atas tanah negara pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

⁶ Wardhani, Dwi Kusumo, *Loc.it.*

⁷ Murwaji, Tarsisius. "Artikel Kehormatan: Paradigma Baru Hukum Jaminan: Penjaminan Hak Pengelolaan Daratan Perairan Kepulauan Melalui Digitalisasi dan e-Cash Collateral." *Padjadjaran Journal of Law* 3, No. 2 (2016): 218-239.

⁸ Hadiyati, Nur, *Loc.it.*

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yakni penelitian hukum untuk meneliti suatu norma, asas dan/atau doktrin hukum.⁹ Jenis penelitian hukum normatif digunakan dikarenakan penelitian akan meneliti mengenai dinamika aturan hukum mengenai Hak Pengelolaan atas tanah negara, dimulai dari Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 sampai dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Jenis penelitian hukum normatif pada penelitian ini ditunjang dengan pendekatan analisa konsep hukum dan pendekatan perundang-undangan untuk menganalisa permasalahan yang diteliti. Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. adapun bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu literatur yang berkaitan dengan hukum pertanahan seperti artikel-artikel jurnal yang berkaitan. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik studi dokumen dan teknik analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan teknik analisis kualitatif dengan menerapkan beberapa langkah yaitu sistematisasi, deskripsi, dan eksplanasi.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Penganturan Hukum Tentang HPL Atas Tanah Negara dalam Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960

Konsep penguasaan negara pada prinsipnya berasal dari eksistensi hak bangsa atas tanah sebagaimana sejak dahulu telah dianut dengan hakikatnya sebagai kewenangan bangsa Indonesia untuk mengelola tanah yang ada dengan pelaksananya yaitu alat kelengkapan negara, pemerintah.¹⁰ Maulana Syekh Yusuf menjelaskan bahwa "Kekuasaan negara yang dimaksud itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah di haki oleh seseorang maupun tidak, kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak yang dibatasi oleh isi dari hak itu artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan negara tersebut."¹¹ Lebih lanjut, dijelaskan bahwa ketika sebidang tanah yang disertai dengan status hak milik (HM) yang memiliki kekuatan terkuat bagian dari hak atas tanah sekalipun tidak menjadi mutlak dikuasi oleh pemegang HM dikarenakan bilamana negara menghendaki tanah tersebut untuk kepentingan umum, maka status HM tersebut pun dapat dicabut untuk kepentingan kolektif.¹² Bahwa prinsip tersebut tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut

⁹ Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. (Sinar Grafika, Jakarta, 2021): 35.

¹⁰ Wardhani, Dwi Kusumo, *Loc.it*.

¹¹ Yusuf, Maulana Syekh. "EKSISTENSI HAK PENGELOLAAN (HPL) DAN KEWENANGAN PELAKSANAANNYA OLEH PEMERINTAH DAERAH." *JURNAL EDUCATION AND DEVELOPMENT* 8, No. 3 (2020): 938-938.

¹² *Ibid*.

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Negara selaku pemegang hak dan pemerintah sebagai pengemban amanat tersebut sebagai pelaksana organisasi kekuasaan negara atas nama seluruh rakyat Indonesia melalui HPL. HPL secara yuridis normatif tidak tertuang dengan eksplisit di dalam UUPA, hal mana istilah HPL termuat dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA.¹³ Menurut Dwi Kusumo Wardhani "Penjelasan Umum II UUPA berpangkal daripada pendirian bahwa guna meraih dan mewujudkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, negara bukanlah menjadi pemilik tanah, melainkan hanya bertindak selaku organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat (bangsa) Indonesia sebagai badan penguasa yang mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah-tanah di Indonesia."¹⁴ Merujuk pada penjelasan tersebut, dapat dimaknai bawah HPL adalah bagian dari hak menguasai negara terhadap hal-hal yang menyangkut kepentingan publik salah satunya hak menguasai negara atas tanah dengan status HPL sebagai bentuk kepastian dan perlindungan terhadap tanah-tanah di wilayah Indonesia. Hal ini berbeda jauh dengan prinsip yang dianut selama masa penjajahan oleh Belanda yaitu prinsip *domein verklaring* yakni pemerintah hanya menjadi pemilik tanah dan rakyat tidak memiliki hak untuk menjadi pemilik tanah secara pribadi.

Ketidajelasan pengaturan HPL dalam UUPA kemudian disiasati pemerintah untuk melegitimasi hak menguasai negara atas tanah dengan mengeluarkan beberapa peraturan diantaranya "Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1999, namun semua aturan tersebut tidak mendefinisikan secara tegas mengenai HPL dan hanya menyinggung keberadaannya secara singkat."¹⁵

Tindak hanya itu, oleh Menteri yang membidangi pertanahan mengeluarkan aturan yaitu Permenagr No. 9 Tahun 1965 yang mengatur proses terjadinya HPL dengan dua metode yaitu metode konversi dan penetapan pemerintah. "Pertama, berdasarkan Konversi: proses konversi adalah perubahan status hak atas tanah menjadi hak pengelolaan terjadi pasca berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, yaitu hak penguasaan yang diberikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 yang kemudian dikonversi menjadi hak pengelolaan pada tanah-tanah yang secara nyata/riil dikuasai oleh instansi pemerintah, jawatan dan daerah Swatantra yang diberikan dengan hak penguasaan atas tanah negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953."¹⁶ "Kedua, berdasarkan Penetapan Pemerintah: hak pengelolaan terjadi karena adanya penetapan pemerintah

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Wardhani, Dwi Kusumo, *Loc.it.*

¹⁵ Arrizal, Nizam, and Siti Wulandari. "KAJIAN KRITIS TERHADAP EKSISTENSI BANK TANAH DALAM UNDANG-UNDANG NO. 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA." *Keadilan: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang* 18, No. 2 (2020): 99-110.

¹⁶ Pasambuna, Afra Fadhillah Dharma. "IMPLEMENTASI HAK PENGELOLAAN DAN PEMBERIAN HAK ATAS TANAH NEGARA." *Lex et Societatis* 5, No. 1 (2017): 35-43.

apabila ada instansi pemerintah menginginkan untuk memperoleh hak pengelolaan dengan mengajukan permohonan hak kepada negara melalui pemerintah c.q. Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Jo Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965.”¹⁷

Meskipun telah tertuang dalam Peraturan Menteri tersebut, perlu diingat bahwa Peraturan Menteri bukan dari sumber hukum yang telah ditentukan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan sistem hierarki peraturan perundang-undangannya.¹⁸ Oleh karena itu, Peraturan Menteri tersebut tidak absah sebagai *umbrella act* HPL yang ditimbulkan dari ketidakjelasan dan/atau kekaburan normanya jika dilihat dari teori hierarki.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dikatakan bahwa ketentuan mengenai HPL belum terumuskan dalam norma yang jelas dan pasti dalam UUPA maupun peraturan yang masih berlaku saat ini sebelum berlakunya UU Cipta Kerja. Terlebih kekaburan mengenai rumusan pengaturan HPL dalam UUPA menurut Rafiqi bahwa “Terdapat perbedaan pendapat dikalangan para ahli, ada yang menyatakan bahwa HPL merupakan hak menguasai negara atas tanah dan ada pula yang berpendapat bahwa HPL merupakan hak atas tanah.”¹⁹ Untuk itulah penting kemudian diatur dengan tegas mengenai defisini HPL agar keberadaan HPL tetap eksis sebagaimana amanat para pendiri bangsa ini. Serta untuk meletakkan sendi-sendi dasar hak penguasaan negara atas tanah untuk didayagunakan dengan tepat dan benar untuk kepentingan rakyat.

3.2. Pengaturan Hukum Tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja

Pasca berlakunya UU Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP 18 Tahun 2021) menandai lahirnya penguatan pengaturan HPL yang selama ini tidak diatur tegas dalam UUPA yang menjadi aturan dasar mengenai pertanahan di Indonesia, meskipun aturan HPL tertuang dalam peraturan lainnya tidak menjamin kepastian hukum mengenai HPL selama ini. Hal ini erat kaitannya dengan penafsiran mengenai HPL apakah termasuk hak atas tanah atau merupakan bagian dari hak menguasai negara. Atas permasalahan tersebut, kemudian terjawab dalam UU Cipta Kerja dengan memberikan penegasan dalam Pasal 136 UU Cipta Kerja menyatakan bahwa: “Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.”

Lebih lanjut, dalam Pasal 137 ayat (1) UU Cipta Kerja jo. Pasal 5 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 menjelaskan bahwa “Sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada: ... f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.” Artinya, bahwa HPL adalah hak untuk mengelola

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Yustiana, Dewi, and Fakultas Hukum UNYOS. "PEMBERIAN HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA KEPADA PIHAK KETIGA Oleh." *Jurnal Liga Hukum* 9, No. 2 (2017): 100-114.

¹⁹ Rafiqi, Rafiqi. "Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Kasus Tanah tentang Hak Pengelolaan." *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)* 5, No. 2 (2017): 108-115.

tanah negara, termasuk untuk menggunakan tanah negara tersebut, yang dapat diberikan selain kepada instansi pemerintah juga badan hukum lainnya dengan persetujuan pemerintah atau pihak ketiga lainnya. Berdasarkan Pasal 137 ayat (2) UU Cipta Kerja jo. Pasal 7 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 berbunyi: "Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan kewenangan untuk: ... b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga... ." Mengenai bentuk kerjasama yang dimaksud Pasal 138 ayat (1) UU Cipta Kerja dilakukan dengan mengadakan perjanjian pemanfaatan tanah.

Mengenai aturan pemanfaatan tanah HPL oleh pihak ketiga diatur pula pada Pasal 137 ayat (2) UU Cipta Kerja bahwa "Di atas tanah hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Serta pada ayat (3) dijelaskan bahwa "Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya." Untuk tanah yang dapat diberikan HPL berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 10 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 yakni "Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat ditetapkan dengan keputusan menteri." Definisi Tanah Negara lebih lanjut diatur pada Pasal 2 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 berbunyi: "Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara merupakan seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh pihak lain." Ketentuan tersebut bermakna bahwa tanah negara yang akan dilakukan proses HPL kepada pihak kedua atau pihak ketiga dapat dilakukan atas tanah negara atas persetujuan Menteri yang membidangi pertanahan. Sedangkan untuk tanah ulayat ditetapkan berdasarkan keputusan kepada masyarakat hukum adat. Selain itu, berdasarkan rumusan Pasal 6 ayat (1) PP 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa "Tanah Negara dapat diberikan kepada perorangan atau badan hukum dengan sesuatu Hak Atas Tanah sesuai dengan peruntukan dan keperluannya, atau memberikannya dengan Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan di atas Tanah Negara diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan Tanah."

Ketentuan pasal-pasal tersebut apabila ditelaah lebih mendalam menunjukkan bahwa rezim yang dibangun saat ini yaitu pemegang HPL seolah-olah adalah "tuan tanah" yang sejak UUPA diundangkan prinsip itu tidak ada lagi karena merupakan warisan penjajah yang sangat bernuansa kolonial. Selain itu, kewenangan public yang merupakan unsur esensial dalam menjalankan fungsi sosial pengelolaan tanah negara menjadi tereduksi dan bermutasi menjadi kewenangan privat. Hal ini dikarenakan untuk memperoleh HPL atas tanah negara melalui prosedur pengajuan permohonan sangatlah mudah tanpa memperhatikan aspek kehati-hatian dan tujuan peruntukan tanah tersebut kedepannya. Padahal ini penting untuk dilakukan karena jika bukan untuk menyejahterakan rakyat kecil tentu sudah menyimpang jauh dari amanat konstitusi, dan nyatanya aturan tersebut saat ini sebagai dimudahkan untuk mereka kaum elite pemilik modal.²⁰

²⁰ Pasandaran, Jerome Bryanto. "KAJIAN HUKUM TERHADAP HAK PENGELOLAAN DALAM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA." *LEX ADMINISTRATUM* 9, No. 5 (2021): 17-26.

Dikarenakan aturan itu mengabaikan prinsip tanah yang mengandung fungsi sosial sebagaimana tertuang jelas pada UUPA menjadi tereduksi. Disaat tanah negara dengan HPL beranomali secara fungsi dari fungsi sosial ke fungsi privat, menjadi milik dan untuk kepentingan elit tertentu karena ujung tombak dari hak menguasai negara adalah HPL yang seharusnya prinsipnya tetap dijaga teguh sebagaimana amanat konstitusi negara.²¹

Kondisi ini jika terus terjadi kedepannya dikhawatirkan akan mengancam eksistensi tanah negara yang tereksploitasi tanpa mampu dibendung lagi akibat legalisasi HPL dalam UU Cipta Kerja dan PP No.18 Tahun 2021. Untuk itu penting kembali mengingat pendapat yang dinyatakan oleh Ezra Tambunan, dkk bahwa "Unsur kepunyaan bahwa tanah-tanah di wilayah Indonesia adalah milik bangsa Indonesia yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan unsur kewenangan bahwa pengaturan tanah-tanah tersebut ada di tangan negara untuk mengelolanya secara adil."²² Apabila ketentuan HPL dalam UU Cipta Kerja tetap dipertahankan, maka tidak dapat disangkal kebenaran kalimat yang menyatakan bahwa narasi penguatan aturan HPL pada UU Cipta Kerja yang digaungkan pemerintah sejak awal nyatanya saat ini cenderung menghidupkan kembali prinsip *domein verklaring* yang bersifat kapitalis.²³

Atas pengaturan tersebut, kemudian muncul 2 (dua) permasalahan yaitu pertama, bahwa tanah dengan HPL di atasnya dapat diberikan HGU, hal mana ketentuan tersebut jauh berbeda dan bertentangan dengan rumusan Pasal 28 UUPA. Ketentuan tersebut tegas menyatakan bahwa HGU hanya dapat diberikan izinnya untuk tanah yang nyata dan langsung berada pada penguasaan negara, tidak oleh pihak lain atau perantara dan sejenisnya. Kedua, perihal ketentuan waktu berlakunya HPL yang diatur selama 90 (sembilan puluh) tahun -dengan ketentuan dua kali perpanjangan- terlalu lama dan bilamana dibandingkan dengan ketentuan pemberian *hak erfpacht* selama kolonial Belanda hanya berlaku 75 (tujuh puluh lima) tahun. Adanya HGU pun dalam perkembangannya dapat diberikan HGB dengan waktu di atas 75 tahun, dapat menimbulkan monopoli lahan oleh pemilik modal, sehingga dapat merugikan masyarakat dengan modal terbatas atau menengah ke bawah. Untuk itu perlu untuk kemudian dikaji kembali kebasahaan pengaturan HPL atas tanah negara pasca berlakunya UU Cipta Kerja dan PP No. 18 Tahun 2021.

4. Kesimpulan

Di dalam UUPA, ketentuan perihal hak pengelolaan atas tanah negara dalam belum terumuskan dalam norma yang ketentuannya rigid mengenai HPL di UUPA tidak tegas diatur kedudukan hukumnya meskipun jika merujuk pada Penjelasan Umum II angka 2 UUPA bahwa negara dapat memberikan tanah yang dikuasai negara dengan hak untuk pengelolaan kepada badan hukum publik saja. Adapun pengaturan

²¹ MARCELLITA, DA. "PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN PERALIHAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN YANG TIDAK DIPERPANJANG SETELAH JANGKA WAKTU BERAKHIR." *Novum: Jurnal Hukum* 4, No. 1 (2017): 22-32.

²² Sari, Nina Amelia Novita, Ezra Tambunan, Patricia Inge Felany, and Xavier Nugraha. "Implikasi Penafsiran Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi Terhadap Politik Hukum Agraria Pada Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia." *Law Review* 19, No. 2 (2019): 170-202.

²³ Silviana, Ana. "Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi." *Diponegoro Private Law Review* 1, No. 1 (2017): 36-45.

hak pengelolaan atas tanah negara pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja telah mengatur dengan tegas dalam Pasal 136 UU Cipta Kerja jo. Pasal 1 angka 3 PP No. 18 Tahun 2021 bahwa HPL merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga dengan perjanjian pemanfaatan tanah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. (Sinar Grafika, Jakarta, 2021).
Sumardjono, Maria SW. *Regulasi Pertanahan & Semangat Keadilan Agraria*. (STPN Press, Yogyakarta, 2018).

Jurnal

- Arrizal, Nizam, and Siti Wulandari. "KAJIAN KRITIS TERHADAP EKSISTENSI BANK TANAH DALAM UNDANG-UNDANG NO. 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA." *Keadilan: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang* 18, no. 2 (2020).
- Hadiyati, Nur. "Memahami Problematika Hak Pengelolaan Tanah Kota Batam Dalam Rangka Penetapan Batam Sebagai Kawasan Ekonomi Khusus." *Jurnal Yurispruden* 2, no.1 (2019).
- MARCELLITA, DA. "PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN PERALIHAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN YANG TIDAK DIPERPANJANG SETELAH JANGKA WAKTU BERAKHIR." *Novum: Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2017).
- Murwaji, Tarsisius. "Artikel Kehormatan: Paradigma Baru Hukum Jaminan: Penjaminan Hak Pengelolaan Daratan Perairan Kepulauan Melalui Digitalisasi dan e-Cash Collateral." *Padjadjaran Journal of Law* 3, no. 2 (2016).
- Pasambuna, Afra Fadhillah Dharma. "IMPLEMENTASI HAK PENGELOLAAN DAN PEMBERIAN HAK ATAS TANAH NEGARA." *Lex et Societatis* 5, No. 1 (2017).
- Pasandaran, Jerome Bryanto. "KAJIAN HUKUM TERHADAP HAK PENGELOLAAN DALAM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA." *LEX ADMINISTRATUM* 9, no. 5 (2021).
- Rafiqi, Rafiqi. "Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Menyelesaikan Kasus Tanah tentang Hak Pengelolaan." *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)* 5, no. 2 (2017).
- Sari, Nina Amelia Novita, Ezra Tambunan, Patricia Inge Felany, and Xavier Nugraha. "Implikasi Penafsiran Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi Terhadap Politik Hukum Agraria Pada Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia." *Law Review* 19, no. 2 (2019).
- Silviana, Ana. "Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi." *Diponegoro Private Law Review* 1, no. 1 (2017).
- Sukarman, Hendra, and Wildan Sany Prasetya. "DEGRADASI KEADILAN AGRARIA DALAM OMNIBUS-LAW." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 1 (2021).

Wardani, Dwi Kusumo. "Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan dengan Prinsip-Prinsip UU. No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)", *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha* 6, no, 2 (2020).

Yustiana, Dewi, and Fakultas Hukum UNYOS. "PEMBERIAN HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA KEPADA PIHAK KETIGA Oleh." *Jurnal Liga Hukum* 9, no. 2 (2017).

Yusuf, Maulana Syekh. "EKSISTENSI HAK PENGELOLAAN (HPL) DAN KEWENANGAN PELAKSANAANNYA OLEH PEMERINTAH DAERAH." *JURNAL EDUCATION AND DEVELOPMENT* 8, no. 3 (2020).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia 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 Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630.