

PENGATURAN HAK PENGELOLAAN LAHAN (HPL) PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

I Putu Lingga Dhananjaya, Magister Kenotariatan Universitas Udayana,
e-mail: linggadhanan@gmail.com

<https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i03.p16>

ABSTRAK

Artikel ini ditulis dengan tujuan untuk mengetahui pengaturan hak pengelolaan lahan serta untuk mengetahui dan problematika yang mungkin muncul terkait dengan pengaturan hak pengelolaan lahan pasca berlakunya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan hukum. Hasil Penelitian Hak Pakai di atas tanah HPL dapat diberikan perpanjangan sekaligus serta kewenangan pembatalan peraturan daerah melalui peraturan presiden yang secara tidak langsung telah melanggar konstitusional terhadap kewajiban Negara serta Pemerintah atas sumber Agraria di Tanah-Air agar dikelola sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat melalui prinsip corak demokrasi Ekonomi Indonesia, dalam bentuk badan usaha atau koperasi dengan spirit gotong royong. dikarenakan pengaturan sedikit tidaknya tidak mengacu pada prinsip ini. disamping itu juga terdapat pelanggaran motif dalam spekulasi monopoli bank tanah, Untuk menampung, mengelola dan melakukan transaksi jual-beli tanah-tanah Negara dibentuk lembaga Bank Tanah (BT). BT mengelola tanah-tanah klaim negara hasil penerapan domein verklaring di atas, dan kemudian ditetapkan sebagai aset Bank Tanah dalam bentuk HPL. Meski disebut diklaim sebagai lembaga non-profit, faktanya sumber pendanaannya dapat berasal pihak ke tiga termasuk, hutang-hutang lembaga asing. sehingga hal ini memberi wewenang keleluasan atas batas kewenangan negara melalui praktik benturan kepentingan melanggar unsur-unsur ketentuan dari pemberian hak pengelolaan.

Kata Kunci: Pengaturan, Hak Pengelolaan Lahan, Indonesia

ABSTRACT

This article was written with the aim of knowing the arrangement of land management rights and to find out and the problems that may arise related to the regulation of land management rights after the enactment of Law no. 11 of 2020 concerning Job Creation. The research method used in writing this article is a normative legal research method with a statutory approach and a comparative law approach. The results of the Right to Use Research on HPL land can be given an extension at the same time as well as the authority to cancel regional regulations through presidential regulations which have indirectly violated the constitutional obligations of the State and Government over agrarian resources in the country so that they are managed as much as possible for the prosperity of the people through the principle of a democratic style. Indonesian economy, in the form of business entities or cooperatives with the spirit of mutual cooperation. because the setting at least does not refer to this principle. In addition, there is also a violation of motives in the monopoly speculation of the land bank. To accommodate, manage and carry out transactions for buying and selling state lands, the Land Bank (BT) institution was formed. BT manages the lands claimed by the state resulting from the implementation of the domain verklaring above, and then they are designated as assets of the Land Bank in the form of HPL. Even though it is claimed to be a non-profit institution, in fact the source of funding can come from third

parties, including debts from foreign institutions. so that this gives the authority flexibility over the limits of state authority through the practice of conflicts of interest violating the elements of the provisions of the granting of management rights.

Keywords: *Legal arrangement, Land Management Rights, Indonesian*

1. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Terdapat analisis pada faktor-faktor memutuskan pertumbuhan ekonomi yang kemudian menunjukkan bahwa pertumbuhan suatu perekonomian ditentukan melalui teori pertumbuhan, lajunya pertumbuhan ekonomi terutama ditentukan melalui perkembangan penduduk, perkembangan penanaman modal dan kemajuan teknologi. Berkenaan dengan persoalan Hak Pengelolaan dalam meningkatkan daya tarik asing untuk bernvestasi di Indonesia, pemerintah berlomba-lomba dengan negara-negara lainnya untuk menyusun strategi dan memberi jawaban atas pertanyaan, pola apakah yang pantas untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui investasi?, pastinya pemerintah memilih jalan untuk membuat produk yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kegiatan investasi yang akan dilaksanakan. Perlu diketahui bila usaha pembangunan mengatur program penanaman modal sedemikian rupa, sehingga sepanjang proses pembangunan tidak akan timbul hambatan-hambatan yang bersumber dari penawaran maupun permintaan. Hal ini berkaitan dengan istilah pembangunan seimbang dan tidak seimbang, yang mana berbanding terbalik dengan hambatan-hambatan yang bersumber dari penawaran seperti dijelaskan di atas. Istilah-istilah ini digunakan untuk menyatakan bahwa program pembangunan dan kebijakannya disusun secara sedemikian rupa sehingga timbul perekonomian yang berlebihan dan kekurangan dalam berbagai keperluan diberbagai sektor sehingga menimbulkan distorsi dan ketidakstabilan dalam perekonomian. Oleh salah satu pakar yang mengembangkan teori seimbang dan tidak seimbang yakni Hirschman menyebut bahwa jika perekonomian ingin dipertahankan supaya terus melaju, dalam eksistensinya maka kebijakan pembangunan dapat sebagai sebuah pertahanan dalam guncangan-guncangan, disproporsi dan ketidak seimbangan.¹

Apabila program pembangunan seimbang dilaksanakan, jumlah penanaman modal yang harus dilakukan jauh melebihi tingkat penanaman modal pada masa sebelum usaha pembangunan dijalankan. Teori pembangunan yang satu ini atau disebut juga seimbang dan tidak seimbang ini memiliki tujuan untuk menekankan kapasitas perlunya penanaman modal dalam jumlah besar untuk kepentingan program pembangunan agar dalam jangka panjang tingkat pertumbuhan ekonomi selalu lebih besar dari tingkat pertumbuhan penduduk, sehingga tingkat dalam kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan. Dengan tujuan untuk kemudian mensejahterakan masyarakat, pemerintah mencanangkan berbagai aturan dan tata kebijakan untuk dapat mencapai hal tersebut. Indonesia sendiri terkenal di ASEAN sebagai pemilik dari sistem pengaturan, kebijakan maupun birokrasi yang berbelit-belit, dan terdapat hal lainnya dalam mengganjal penanaman modal investasi seperti gejolak panas politik Indonesia. Hal ini dikarenakan kualitas sumber daya manusia hingga saat ini masih kurang memadai dan infrastruktur yang dalam daerah-daerah terpencil yang terkenal akan pariwisatanya masih kurang. Hal ini terdapat Indeks pada Badan Koordinasi Penanaman Modal Asing yang menyebutkan bahwa terdapat

¹ Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan* (edisi Kedua), PT Kencana Prenada Media Group, 2007, h. 272

penurunan dalam segi PMA itu sendiri. Dalam sistem pertumbuhan ekonomi ditahun pemerintahan SBY dinyatakan bahwa realisasi Penanaman Modal Asing mencapai 16, 21 miliar diperiode pertama dan diperiode akhir pada tahun 2014 realisasinya mencapai 28,53 % yakni terdapat lompatan sekitar 14%, hal ini berbanding terbalik hanya meningkat 0,1 % yang awalnya di tahun 2015, 29,27 miliar dan 2018 realisasinya mencapai 29,30. Faktor lain masih memberuk yakni dikatakan bahwa setiap 1 juta dolar AS yang masuk ke Indonesia hal ini hanya memiliki capaian keterbukaan lapangan kerja 32 orang. dengan adanya faktor penurunan sumber daya manusia dan penanaman modal maka mustahil dapat meningkatkan pertumbuhan pembangunan ekonomi.

Adapun perusahaan-perusahaan dibeberapa sektor perdagangan yang membuat Indonesia menjadi sasaran dari investasi asing seperti eropa dan Amerika Serikat yakni jenis sektor padat modal (otomotif, logistic, dan farmasi). Pemerintah mewacanakan mengenai membentuk berbagai pengaturan salah satu pengaturan dibidang UU Cipta Kerja dan meningkatkan pertumbuhan Investasi Penanaman Modal Asing yakni: Omnibus Law.

Menurut Ketua Badan Legislasi (Baleg) DPR Supratman dalam pemaparannya di rapat paripurna menjelaskan bahwa, RUU Cipta Kerja dibahas sebanyak 64 kali rapat sejak 20 April hingga 3 Oktober 2020. UU yang sebelum disahkan ini terdiri atas 15 bab dan 174 pasal, yang kemudian disahkan pada tanggal 3 - Oktober - 2020. salah satu hal yang dibahas dalam Pasal-pasal Undang-undang Omnibus Law tersebut yakni mengenai hak pengelolaan sebagai salah satu landasan suatu hak diberikan kepada subjek hukum tertentu oleh pemerintah dalam megelola jenis lahan konsesi yang dimiliki oleh negara, berdasarkan Pasal 127 ayat (3) hak pengelolaan diberikan selama 90 Tahun. yang mana kemudian Hak Pengelolaan ini dapat diberikan hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai (HP). hal ini menemui dampak pro dan kontra, salah satu dampak kontranya adanya penyimpangan Hak Menguasai dari Negara (HMN) dan berpotensi tinggi dapat menyalah gunakan kekuasaan atau istilah dalam kamus (*abuse of power*). Hak Pengelolaan ini jika dilihat dalam sejarah pada merupakan suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-undang Pokok Agraria dan Khusus hak demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan dari UUPA. Pada Pasal 2 ayat 4 mengenai Hak Menguasai Negara menetapkan bahwa pelaksanaan dapat dikuasakan kepada daerah-daerah atau disebut juga (*Swatantra*) dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan jalur maupun kepentingan masyarakat. untuk delegasi wewenang pelaksanaan Hak Menguasai Negara itu disebut oleh peraturan yang ada sebagai Pengelolaan, sedangkan untuk delegasi pelaksanaan wewenang Hak Menguasai Negara Kepada masyarakat hukum adat belum ada peraturan yang mengaturnya sehingga masih menjadi suatu *das sollen*, sungguhpun UUPA cukup fleksibel untuk dapat menampung kelak suatu ketentuan Hak Pengelolaan bagi daerah-daerah pedesaan yang tercantum dalam suatu masyarakat hukum tertentu. Hal ini berkaitan kelal dengan daerah otonomi tingkat III yang sedang direncanakan oleh pemerintah. barangkali kelak untuk memudahkan dalam pemahamannya sebut saja dia sebagai Hak Pengelolaan Desa, disamping hak Pengelolaan umum. pada pasal 3 UUPA, diberikan suatu hak tertentu kepada Hak Ulayat yang oleh UUPA diakui sebagai suatu lembaga yang biarpun ada lebih dahulu dari UUPA, hak hidup dan berperannya diberi tempat dalam sistem Hukum Agraria Nasional: lebih lanjut mengenai Hak Mengasai dari Negara Pasal 2 UUPA telah menjelaskan bahwa Pasal 33 ayat 3 UUD 45 berbunyi : Bumi, Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Sedangkan pasal 2 ayat 1 UUPA menyatakan landasan dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1. sebagai catata pada UUD 45 dinyatakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sedangkan pada Pasal 2 ayat 1 dinyatakan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. pengertian yang meluas ini, sebagai suatu sikap yang jelas bahwa ketiga pengertian itu merupakan suatu keterpaduan dan seharusnya juga pengaturan dan penyelesaiannya secara terpadu. apabila ditinjau hal ini menimbulkan dualism antara hukum pokok agrarian nasional dengan landasan pengaturan hukum baru pada Undang-Undang Cipta Kerja dengan tanpa melihat rekam jejak dari keterhubungan pengaturan baik yang utama maupun penunjang sehingga menimbulkan kegaduhan hukum melalui pengembalian sistem yang telah dicabut yakni mengenai konsep *Domeinverklaring* yang terbukti tidak sesuai dengan Kaidah Pengaturan yang telah dicabut pada Undang-Undang Pokok Agraria.

1.2 Rumusan Masalah :

1. Bagaimanakah Pengaturan Hak Pengelolaan di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja ?
2. Problematika apakah yang muncul terkait dengan pengaturan hak pengelolaan lahan pasca berlakunya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja?

1.3 Tujuan penulisan

Artikel ini ditulis dengan tujuan untuk mengetahui pengaturan hak pengelolaan lahan serta untuk mengetahui dan problematika yang mungkin muncul terkait dengan pengaturan hak pengelolaan lahan pasca berlakunya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis metode penelitian hukum normatif. Penelitian normatif pada hakikatnya adalah suatu penelitian hukum yang membahas serta menganalisis suatu permasalahan hukum dalam tataran asas, norma dan doktrin-doktrin hukum yang ada. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik permasalahan yang akan dikaji. Pada penulisan penelitian ini akan menggunakan beberapa peraturan yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Selain itu pendekatan konseptual (*conseptual approach*) juga digunakan pada penelitian ini dengan cara mengkaitkan permasalahan yang akan dibahas dengan konsep, asas-asas maupun doktrin hukum yang ada.²

² Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. (PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014): 52.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

Pasal 2 ayat UUPA mengatur mengenai hak menguasai dari Negara yang menyebutkan bahwa:

- a) Mengatur maupun menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan dalam memelihara bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b) menentukan mengatur hubungan hukum yang perorangan dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c) mengatur hubungan antara orang-orang berupa perbuatan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Berbagai macam hak yang terdapat dalam UUPA tepatnya pada Pasal 4 telah memberikan penjelasan merinci mengenai hak atas permukaan bumi, yang disebut sebagai hak menguasai oleh orang-perorangan ataupun bersama-sama, dengan demikian pemerintah dalam menjalankan HMN tersebut akan berusaha membuat beberapa lembaga-lembaga hukum untuk memenuhi ketentuan pasal 4 ini.³

dari uraian diatas jelas menjelaskan mengenai wewenang HMN yang merupakan wewenang dari Pemerintah Pusat dan ini terbukti seperti termaktub pada pasal 2 ayat 4 yang menyatakan bahwa pelaksanaan HMN dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Sejarah dan Konsep Hak Pengelolaan Hpl atau disebut juga (Hak Pengelolaan) memiliki sifat dan karakteristik yang sedikit lebih rumit, bahkan dapat menimbulkan kesalahan dalam menafsir bila disandingkan dengan hak-hak atas tanah pada Pasal 16 UUPA (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai).⁴ hak pengelolaan dalam bahasa Belanda merupakan *Beheersrecht*, yang pada saat itu diterjemahkan dengan pengertian hak penguasaan setelah lama kemudian istilah ini bertahan dan dipergunakan untuk : jika disimak kepada PP 8/53 maka istilah yang semula adalah Hak Penguasaan yang berisikan :

- a) Merencanakan, peruntukkan, penggunaan tanah tersebut.
- b) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya. c) Menerima yang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan.

Demi tujuan bangsa Indonesia dalam meningkatkan perkembangan pengaturan hubungan hukum oleh orang, benda, ruang melalui status quonya yang erat kaitan dengan konsep pertanahan yang salah satunya mengenai hak-hak *eigendom* baru, yang perlu diketahui bahwa sebelum berlakunya UUPA, sistem hukum pertanahan yang digunakan masih merujuk pada klausula yang terbentuk pada masa rezim B.W.), kemudian untuk perkembangan perkotaan pemerintahan Kota memerlukan tanah-tanah untuk pelaksanaan tugasnya, demikian pula banyak terjadi penyimpangan dari tanah-tanah yang dibeli oleh rakyat untuk keperluan pemerintah, dalam penguasaan tanah terkadang terjadi tukar guling tanpa persetujuan pemerintah yang terbit Peraturan Pemerintah no. 8 tahun 1953 tersebut. Tanah peruntukkan dan penggunaan dapat diartikan sebagai *use planning* atau di kota dinamakan *perencanaan zoning*, dan peruntukkan adalah *bestemming* yang khusus dari suatu *use planning* itu. Menurut

³ Prabowo, Annov Hari. "Pertimbangan Majelis Hakim Mengenai Putusan Mahkamah Agung Nomor 2337k/Pdt/2017 Mengenai Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kasus Wanprestasi Pemerintah Dki Jakarta." *Indonesian Notary 1*, no. 001 (2019).

Surat Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/5/Ka tanggal 20 Januari 1962 menyebutkan:

1. Melalui surat keputusan Menteri Agraria bahwa Hak Penguasaan (beheer) oleh sesuatu Departemen, Jawatan atau daerah Swatantra mengenai tanah di dalamnya diber kekuasaan langsung oleh Negara, dengan dasar Peraturan Pemerintah no. 8 tahun 1953 dengan tidak mengindahkan adanya kaitan terhadap pemberlakuan undang-undangan lain yang berkaitan.
2. Hak pakai memiliki jangka waktu lebih dari 5 tahun dengan pengertian, bahwa jika jangka waktunya, tidak ditentukan, maka dianggap sebagai lebih dari 5 tahun.

Hak Eigendom sendiri melalui surat edaran dari Menteri Agraria cq Kepala Biro Perencanaan dan Perundang-undangan, yang ditujukan kepada Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat tanggal 1 Maret 1962 nomor Ka.3/1/1 memberitahukan :

- a) Tanah partikular melalui penghapusannya atau bisa juga disebut hak atas tanah eigendom, yang di edarkan melalui keputusan surat Menteri Keputusan Menteri Agraria dengan Penguasaan (beheer) atau kepada Kotapraja.
- b) Adapun bagian - bagian kecil yang masuk kedalam undang-undang terhadap penghapusan tanah partikular, sebagai pelaksanaan keputusan Menteri Agraria sebagai penegasan atas 1 ayat 5 UUPA.

Sehingga lebih lanjut tanah yang dikuasai oleh daerah tertentu yang belum ada alas hak maka akan dibebaskan dan diberi kepada rakyat, maka tanah itupun diberikan kewenangan kepada daerah bersangkutan Hak Penguasaan :

1. Adapun mengenai pemberian wewenang terhadap peruntukan dan pemberlakuan terhadap varkaveling di amandatkan kepada kotapraja/Kabupaten.
2. Pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan hak-hak lainnya tetap dilakukan oleh instansi Agraria menurut SK 112/Ka/61.
3. Untuk hal tanggungjawab penerimaan ganti rugi diserahkan kepada Kotapraja/Kabupaten Ganti rugi pembayaran-pembayaran lainnya tetap diterima oleh Kotapraja/Kabupaten. Demikian pula dapat kita baca mengenai keputusan Menteri Pertanian dan Agraria no. Sk 12/Ka/1973 tentang konversi hak Opstal dan Erfpacht di atas tanah Eigendom Kotapraja, ,maka dalam memutuskan ditetapkan : Pertama menegaskan bahwa hak-hak postal dan erfpacht di atas tanah-tanah eigendom Kotapraja, atas dasar ketentuan pasal V (Ketentuan-ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria, menurut hukum dikonversi menjad Hak Guna Bangunan, sejak tanggal 24 September 1961.

Konsep hak pengelolaan diperkenalkan dalam PP No. 9/1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara :⁴

Sesuai dengan judulnya, PP No 8/1953 mengatur tentang penguasaan Tanah Negara bahwa :⁵

⁴ Parlindungan AP, 1989, *Hak Pengelolaan menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, h. 78.

⁵ Sumardjono, Maria S. *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Penerbit Buku Kompas, 2008., h. 199.

- a) Bilamana Penguasaan tanah negara kemudian dapat diserahkan kepada Kementerian dalam Negeri (Kemendagri), kecuali tanah Negara yang telah diserahkan kepada Kementerian/jawatan atau Daerah Swatantra. (Pasal 2 dan 3);
- b) Penguasaan tanah atas tanah negara dapat diberikan dan diserahkan Kepada Kementerian/Jawatan atau Daerah Swatantra demi penyelenggaraan kepentingan umum. (Pasal 4);
- c) Apabila penggunaan tanah pada butir b sudah tiada peruntukan maka tanah akan dikembalikan kepada mengdagri (Pasal 5);
- d) Penguasaan tanah yang diberikan kepada Kementerian/Jawatan atau Daerah Swatantra dapat dicabut apabila pertama penyerahan itu belum atau tidak tepat dengan perelasian tujuan yang seharusnya. kedua luas tanah yang lebih maka akan dikembalikan, dan ketiga bila tanah tidak sesuai dengan pemanfaatan maupun kegunaannya. (Pasal 8);
- e) Penyerahan tanah negara melalui penguasaannya diamanatkan oleh Menteri atau Lembaga sejawat melalui izin kementerian kepada pihak lain dengan jangka waktu yang ditentukan agar singkat; f) kepala daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan tanah atas tanah negara untuk dapat diberikan kepada pihak lain suatu hak sesuai peraturan menteri dagang republik Indonesia.
- f) Kepala daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan tanah atas tanah negara untuk dapat diberikan kepada pihak lain suatu hak sesuai peraturan menteri dagang republik Indonesia.

4.2. Problematika Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja

Meninjau ketentuan-ketentuan dalam UUPA, dapat dilihat bahwa HPL bukanlah merupakan hak atas tanah, karena tidak disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang mengatur mengenai jenis-jenis hak atas tanah,⁶ bukan pula sebagai suatu entitas hak penguasaan sendiri, karena dalam penjelasan Umum III UUPA hanya menyebut 3 (tiga) hak penguasaan tanah, yaitu HMN, hak atas tanah, dan hak ulayat. dasar hukum Pengelolaan dinyatakan dalam UUPA, yang mana keberadaannya merupakan interpretasi pasal 2 ayat (4) UUPA menyebutkan bahwa : Hak menguasai negara tersebut di atas penguasaannya ditentukan secara konkrit kepada daerah Swatantra dan tidak dapat bertentangan pada kepentingan nasional sebagaimana HPL pada tahun 1972 melalui Permen Dalam Negeri Nomor 6 1972 Pasal 12. Yang dimandatkan oleh kementerian melalui pemberian keputusan permohonan, pembaharuan dan pelepasan izin pemindahan pembatalan dalam Perkaban No. 1 tahun 2011 beserta perubahannya (Perkaban No. 3 tahun 2012) yang mana HPL ini diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional atau disingkat HPL. pemberian hak atas tanah Hak Pengelolaan atau HPL disetujui oleh pemerintah, jika diatas tanah yang

⁶ Winahyu dan Fakhriyza, *Hukum Agraria : Dasar-dasar dan Penerapannya di bidang Agraria*, FH UII Press, 2019, h.1.

diberikan HPL masih ada hak atas tanah lainnya.⁷ Sebelum diberikan HPL kepada Subjek Hukum tertentu, harus diperhatikan lebih dahulu bahwa di atas tanah yang akan diberikan HPL tersebut harus dalam keadaan yang clear dan clean.

Seperti yang dijelaskan bahwa Pelaksanaan HPL tentunya diselenggarakan oleh pejabat pemerintahan berwenang dimana daerah itu tinggal, seperti di beberapa daerah GSBK merupakan, sebuah stadion yang mulai dibangun pada pertengahan. untuk pertamakali diselesaikan GSBK ini pada tahun 1962 yang diperuntukkan dalam rangka Asian Games IV di Jakarta dan dikelola oleh pejabat berwenang sesuai peraturan perundang-undangan berlaku.

Adapun wewenang pemegang Hak Pengelolaan, secara substansial dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang HPL, wewenang yang diberikan kepada pemegang HPL antara lain :⁸

1. Sebagaimana merencanakan dalam hal penggunaan tanah yang dimaksud;
2. Perlu diketahui mengenai apa keperluan maupun penggunaan tanah;
3. Sebelum menyerahkan bagian-bagian yang terkandung maupun tanah tersebut mengenai persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut.

Wewenang rinci dalam pemberian Hak Pengelolaan atas tanah Negara kemudian dibatasi, yakni :

- a) Maksimum luas dari tanah Pengelolaan yakni 1000m² (seribu meter persegi);
- b) Yang diberi wewenang untuk penggunaannya hanyalah badan-badan hukum yang dibentuk menurut ketentuan hukum yang kemudian perusahaan tersebut wajib berdomisili di Indonesia;
- c) Baik sebagaimana yang tercantum dalam pemberian hak, perubahan, Perpanjangan dan penggantian dilakukan oleh instansi Agraria bersangkutan dan pada dasarnya tidak mengurangi penghasilan yang diterima sebelumnya oleh pemegang hak (Pasal 6 ayat (2)). seiring berjalannya dinamika pengaturan di bidang HPL terdapat pergeseran sifat HPL Cenderung Kembali ke Arah Publik, oleh karena itu setelah berjalan lama dijumpai berbagai kesimpangsiuran pemahaman tentang HPL, dan berbagai implikasinya, maka koreksi terhadap kedudukan HPL itu dimulai semenjak tahun 1996. Yang dapat dilihat dalam PP No 40 tahun 1996 yang mana Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, dalam pasal 1 angka 2 HPL merupakan hak menguasai dari negara yang berwenang dalam pelaksanaan sebagian wewenang kelimpahan negara kepada pemegangnya. dalam konsep pertanahan sendiri pembebanan hak atas tanah dapat dilakukan di atasnya dengan HGB dan HP. adapun ketentuan ketiganya diatur dalam :

1. Untuk hak guna bangunan dapat dijumpai pada Pasal 21, 22 ayat (2), Pasal 26 ayat (2), Pasal 30 huruf d, Pasal 34 ayat (7), Pasal 30 huruf d, Pasal 34 ayat (7), Pasal 35 ayat (1) huruf b, Pasal 36 ayat (2) dan Pasal 38.

⁷ Swasta, Putu Juni. "Analisis Normatif Pelepasan Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Dalam Rangka Pembangunan Kawasan Mandalika Resort." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 3, no. 3 (2015).

⁸ Winahyu dan Fakhriyza, *Op.Cit*, h. 12.

2. Hak Pakai, untuk ketentuan penggunaan hak pakai dan segala aspek yang diatur terdapat pada Pasal 41, 42 ayat (2), Pasal 46 Ayat (2), Pasal 50 huruf d, Pasal 54 ayat (9), Pasal 55 ayat (1) huruf b, Pasal 58.

Pada pokoknya, HGB dan Hp terjadi diatas tanah HPL, HGB dan HP yang diberikan keputusan melalui persetujuan hak oleh menteri dan oleh pejabat yang ditunjuk atas usul pemegang HPL. adapun pejabat kemudian yang dapat diberikan wewenang mengelola HPL, yaitu :

1. Pemerintah dan Pemda;
2. BUMN;
3. BUMD;
4. PT;
5. Badan Otorita;
6. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.

Adapun beberapa rangkaian hubungan dalam bentuk hukum kepada pemberi hak atas tanah oleh pemegang haknya yang berupa HPL yakni pihak ketiga sebagaimana dinyatakan dalam Surat Perjanjian yang memiliki tujuan dan maksud pada Kegunaan Tanah tersebut (SPPT). Pada praktiknya, SPPT tersebut dapat disebut dengan nama lain yakni surat Perjanjian Penyerahan, penggunaan dan pengurusan Hak Atas Tanah.⁹ Dalam rangka pembangunan Gedung, fasilitas penunjang, dan lain-lain, maka sebelum penyerahannya kegunaan dan pengelolaannya dibuatkan suatu Perjanjian, begitu pula pada saat penyerahan Kembali tanah tersebut, dalam jangka waktu tertentu biasanya hal tersebut terdapat dalam isi kontrak. Adapun kontrak tersebut disebut sebagai Build, Operate and Transfer. Perjanjian BOT sendiri memiliki keterkaitan dengan para pihak, sehingga pihak pertama menyerahkan penggunaan tanahnya untuk didirikan sesuai yang disepakati oleh pemilik bangunan yakni pihak kedua, dan pihak kedua berhak mengoperasikan dan mengelola sampai ketentuan jangka waktu habis. bilamana kemudian pihak tidak dapat menepati janjia, cidera janji atau wanprestasi. Maka pemegang HPL menyerahkan penggunaan tanah serta pengelolaan pengurusan dan melaksanakan setiap dan seluruh kewajiban yang tertuang dalam Perjanjian. sedangkan akibat hukum berupa penerapan sanksinya berupa :

- a) Untuk mencegah bilamana dikemudian hari terdapat Wanprestasi atau cidera janji maka dibuatkan peringatan tertulis (waktu pemulihan);
- b) Kemudian pada butir a jika belum dapat dilaksanakan maka akan diselenggarakan musyawarah dalam waktu tertentu (waktu musyawarah);
- c) bilamana sampai salah satu pihak cidera akan janji maka wajib mengganti kerugian yang seluruhnya telah pihak tersebut perbuat.

Untuk berakhirnya perjanjian HPL, berakhir akibat jangka waktu berakhir dan diakhiri melalui keputusan para pihak dalam perjanjian BOT.

UU No. 1/2004 menyebut bahwa barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN yang berasal dari perolehan liannya yang sah. terkait dengan Aset Negara yang bentuknya tanah, diatur dalam Surat Edaran Menteri ATR/BPN No. 500-468 tanggal 12 Januari 1996 tentang Masalah Ruslag Tanah-tanah

⁹ Ardani, Mira Novana, and IGA Gangga Santi Dewi. "Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah yang Tanahnya Berada di Atas Hak Pengelolaan." *Gema Keadilan* 7, no. 3 (2020): 195-220.

Pemerintah. Dalam ketentuan surat edaran tersebut menyebutkan mengenai tanah yang perlu diketahui, bahwa :¹⁰

1. Tanah yang dikuasai oleh fisik negara maupun pihak-pihak tertentu secara sah menurut hukum;
2. Adapun anggaran dana pemerintah diperuntukan untuk mengelola maupaun digunakan untuk pemeliharaan tanah-tanah baik secara grafis terlantar maupun diperoleh melalui peristiwa yang sesuai dengan pengaturan perundang-undangan.
3. Tanah yang dimaksud tersebut wajib telah terdaftar dalam daftar inventaris oleh Lembaga pemerintah bersangkutan;
4. Secara fisik tanah dikuasai dan dimanfaatkan oleh pihak lain berdasar pada hubungan hukum yang dibuat antara lain oleh pihak dan instansi pemerintahan.

Melalui ketentuan lain yang mengatur mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah ini maka pemberian HP dan HGB diatas HPL kepada pihak ketiga masih dapat dilakukan menurut tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Dapat dilihat kerangka pola pikir dari HP/HGB diatas HPL melalui dasar kerja sama pemanfaatan dan penggunaannya melalui asas efisiensi dalam pengelolaan barang milik negara, dengan standar kegunaan kebutuhan yang diarahkan dalam penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.

Teori pembangunan (Development Theory) mengenai modal asing mengambil posisi bahwa modal asing itu banya memberi manfaat kepada negara penerima modal yang hampir seluruhnya negara-negara yang sedang berkembang. datangnya modal asing ke suatu negara membuat negara tersebut mengalokasikan dananya yang terbatas untuk keperluan lain. modal asing akan membuka lapangan pekerjaan baru. Dengan demikian masalah pengangguran dapat teratasi dan para pekerja akan mendapatkan upah sesua yang diharapkan. adapun aspek-aspek yang menguntungkan dari modal asing ini membawa argument bahwa modal asing dari sudut hukum internasional harus mendapat perlindungan. Perlindungan akan memperlancar arus modal asing

Kesuatu negara yang mendoro pembangunan ekonomi terutama bagi negaraNegara berkembang Pasar bebas dari Amerika dan Eropa menjamin arus modal asing yang datang ke negara-negara tersebut.¹¹ Untuk kemudian menjamin arus Modal Masuk melalaui negara-negara luar berkembang dan maju mendesak GATT/WTO yang didalmnya mengandung TRIPs, TRIM's dan GATs. sikap Badan Dunia seperti the World Bank dan IMF mendorong adanya Liberalisasi ekonomi yang artinya diserahkan kepada kekuatan pasar yang dikelola oleh pihak ketiga yakni kaum swasta atas iklim privatisasi.

Sesungguhnya Teori Pembangunan tersebut dapat memajukan negara berkembang dengan bukti mengatakan sebaliknya, Negara berkembang bergantung terus pada negara maju, sehingga Negara berkembang mengandalkan devisa dari hasil eksportnya ke negara maju, membuat Negara berkembang tergantung kepada pasar negara maju. Dalam rangka memajukan pertumbuhan ekonomi agar tidak melulu

¹⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, h. 257.

¹¹ Erman Raja Guguk, *Butir-butir Hukum Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 2011, h. 401-403.

bergantung pada negara maju, pemerintah menyusun strategi dalam rangka menarik modal asing, negara berkembang memerlukan stabilitas politik.

Salah satunya pada pertengahan akhir kemaren, pemerintah mengesahkan pengaturan Cipta lapangan kerja yang bertujuan untuk menarik investor asing dalam menanamkan modalnya di Indonesia. Demi meningkatkan daya asing dan mendorong Investasi, jumlah regulasi menjadi patokan sehingga untuk menghindari disharmonis sejatinya wajib mempersiapkan matang mengenai penyederhanaan walau bersifat efisien namun juga tidak dapat mengesampingkan peraturan turunannya yang kemudian dapat menimbulkan persoalan, apa lagi bila ditinjau dengan peraturan Agraria sebelumnya mengenai UUPA no 40 tahun 1960 lebih dirasa komprehensif dan dapat meminimalisir persoalan pertentangan maupun kekosongan norma yang ada, persoalan Undang-Undang Cipta Kerja ini terjadi dikarenakan menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus. Bertujuan untuk memajukan pertumbuhan ekonomi dalam peningkatan daya saing lokal dan manca negara.

Hal yang ditakutkan kemudian diantaranya yakni hak hak yang dirampas melalui fakta materiil dilapangan melalui aspek contoh buruh yang tidak memperkenankan hak mogok, kedua barang harus dijual murah dan menkan biaya produksi biaya produksi bisa diturunkan melalui pnekenan upah buruh.

Hal inilah kemudian yang ditakutkan oleh masyarakat pada umumnya hal lainnya disinyalir yakni mengenai Hak Pengelolaan sebagai dasar akar adanya sistem liberalisasi monopoli dalam kepentingan penguasaan Hak atas tanah yang ditakutkan terjadi pada sistem pemerintahan nantinya setelah segala unsur-unsur dari sistem hukum mekanisme yang ada pada Undang-Undang Cipta Kerja berjalan serta peraturan turunannya terutama pada sistem Penguasaan tanah dalam hukum Agrarian Nasional.

4. Kesimpulan

Pengelolaan jual-beli tanah negara dibentuk melalui Lembaga Bank Tanah atau disingkat BT, namun perlu diketahui bahwa tanah klaim negara atau domein verklaring di atas, kemudian ditetapkan sebagai Aset bank tanah dalam bentuk HPL hal ini menimbulkan monopoli dalam ketimpangan penguasaan atas asen tanah bank tanah ditambah lagi jangka waktu yang cukup panjang yakni bisa sampai 90 tahun dan dapat diperpanjang. sehingga menimbulkan hak yang supremasive dan lembaga pemerintahan dapat mudah dikendalikan oleh peran para penanaman modal dalam menciptakan kebijakan yang lebih pro kepada Investor Asing yang pada umumnya ditujukan untuk mencari keuntungan. Hal ini tentu merampas hak-hak konstitusi masyarakat dalam persaingan usaha ditambah lagi ketimpangan dimasyarakat masih terus berlangsung dan sangat sulit untuk dipecahkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia: *Sejarah Pembentukan UUPA dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta. 1997,
- Maria Soemardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Buku Kompas, Jakarta. 2008.

- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. (PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014).
- Parlindungan AP, 1989, *Hak Pengelolaan menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- Raja Guguk, Erman, *Butir-butir Hukum Ekonomi*, UI Press, Jakarta. 2011,
- Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan* (edisi kedua), PT Kencana Prenada Media Group, 2007.
- Winahyu dan Fakhrizya, *Hukum Agraria : Dasar-dasar dan Penerapannya di bidang Agraria*, FH UII Press. 2019.

Jurnal:

- Ardani, Mira Novana, and IGA Gangga Santi Dewi. "Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah yang Tanahnya Berada di Atas Hak Pengelolaan." *Gema Keadilan* 7, no. 3 (2020): 195-220.
- Prabowo, Annov Hari. "Pertimbangan Majelis Hakim Mengenai Putusan Mahkamah Agung Nomor 2337k/Pdt/2017 Mengenai Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kasus Wanprestasi Pemerintah Dki Jakarta." *Indonesian Notary* 1, no. 001 (2019).
- Swasta, Putu Juni. "Analisis Normatif Pelepasan Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Dalam Rangka Pembangunan Kawasan Mandalika Resort." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 3, no. 3 (2015).

Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
- Peraturan pemerintah Nomor 40 tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara