

## **Disharmonisasi Kebijakan Politik Hukum Agraria: Analisis Hak Pengelolaan Tanah Pasca Terbitnya Undang- Undang Cipta Kerja**

Abdul Wahid<sup>1</sup> , Rohadi<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Cirebon, Jawa Barat

 : [abdul.wahid@umc.ac.id](mailto:abdul.wahid@umc.ac.id)

DOI: [10.26753/jlr.v3i1.1312](https://doi.org/10.26753/jlr.v3i1.1312)



### **ABSTRAK**

**Keywords:**  
Disruption,  
Agrarian Law  
Policy,  
Analysis,  
Land  
Management  
Right

*The regulation of land rights in Indonesia, based on the UUPA, grants authority to the state to regulate policies related to natural resources such as land, water, and airspace, by Article 33 paragraph 3 of the 1945 Constitution. However, with the enactment of Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation, significant changes have occurred in the governance of Indonesian land. One of the changes is the restructuring of land management rights. Although not explicitly mentioned in the UUPA, the concept of land management is implicitly reflected in its articles. Previous research has shown that the UUPA does not specifically regulate land management rights. However, with the issuance of Government Regulation Number 18 of 2021, it is indicated that holders of land management rights may use and exploit the land, provided it complies with the regulations outlined in governmental provisions and the characteristics of the land. This study will further discuss the harmonization of land rights management after the Job Creation Law, including the establishment of a new institution, namely the Land Bank, which plays a crucial role in planning, procurement, and management of land for public and social purposes as well as national development.*

### **PENDAHULUAN**

Tanah bagi manusia mempunyai peran yang sangat penting bagi manusia, baik ketika masih hidup bahkan sampai meninggal dunia. Ketika masih hidup, manusia membutuhkan tanah untuk dibangun rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, manusia melaksanakan aktifitas kehidupannya di atas tanah, manusia mengusahakan atau memanfaatkan tanah untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.<sup>1</sup> Ketika meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat pemakaman. Tanah

---

<sup>1</sup> Abdul Wahid, Elya Kusuma, and Sarip Sarip, 'Upaya Hukum Penyelesaian Sengketa Jual Beli Tanah Secara Di Bawah Tangan', *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 5.1 (2020), 22–35.

mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan. Pada mulanya, tanah bagi kehidupan manusia bersifat *social asset*, yaitu tanah untuk kebutuhan hidup manusia. Dalam perkembangannya, seiring dengan perkembangan pembangunan, tanah bersifat *capital asset*, yaitu tanah sebagai modal untuk mendapatkan keuntungan. Dengan demikian, ada perubahan sifat tanah bagi manusia, yaitu dari *social asset* menjadi *capital asset*.<sup>2</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggambarkan kehadiran suatu negara, dalam membentuk suatu pemerintahan negara yang memiliki tujuan akhir yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat sehingga pengaturan pemerintahan dan pengelolaan yang dilakukan pemerintah terhadap sumber daya alam di Indonesia yang diatur dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi bahwa: “*bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”.

Kemudian dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada bab XIV tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial telah dirumuskan dalam Pasal 33 dengan 5 ayat pasal yakni, (1) perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, (3) bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; dan, (5) ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. Dalam rumusan tersebut terdapat beberapa konsep-konsep kunci yang menjadi perdebatan di dalam era sekarang. Konsep-konsep tersebut ialah penguasaan negara, cabang-cabang produksi yang penting serta menguasai hajat hidup orang banyak, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan kemakmuran rakyat.<sup>3</sup>

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar bagi pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Tujuan dibentuknya

---

<sup>2</sup> Arter Y Ginting, ‘Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan’, *Lex Crimen*, 6.4 (2017).

<sup>3</sup> Kuntana Magnar, Inna Junaenah, and Giri Ahmad Taufik, ‘Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, Dan UU No. 20/2002’, *Jurnal Konstitusi*, 7.1 (2010), 111–80.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dinyatakan dalam Penjelasan Umumnya, yaitu: a) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur; b) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan; c) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum.<sup>4</sup>

Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, tanggal 24 September 1960 sebagai tonggak sejarah berlakunya hukum tanah nasional, yang secara otomatis menghapus aturan yang bersifat dualisme, dan UUPA merupakan unifikasi hukum tanah nasional. UUPA berasaskan pada hukum adat, yaitu hukum adat yang telah disaring atau *disaneer* dan sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Hukum adat yang menjadi dasar hukum agraria nasional harus memenuhi syarat-syarat:<sup>5</sup>

- Tidak boleh bertentangan dengan tujuan nasional dan negara berdasarkan atas persatuan bangsa;
- Tidak boleh bertentangan dengan sosialisme Indonesia;
- Tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria; dan
- Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Kebijakan hukum pertanahan adalah bagian dari kebijakan-kebijakan negara, sebagai sistem norma kebijakan hukum pertanahan tidak hanya dipergunakan untuk mengatur dan mempertahankan pola tingkah laku yang sudah ada, melainkan lebih sekedar itu. Hukum pertanahan seharusnya juga diperlakukan sebagai sarana pengarah dalam merealisasikan kebijakan negara dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, kebijakan, pertanahan dan keamanan nasional. Reaktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam reforma sangat diperlukan. Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat harus dapat terintegrasikan dalam pembentukan atau pembangunan hukum. Kebijakan hukum pertanahan yang diterapkan ditengah-tengah masyarakat harus lebih menjiwai dan dijiwai oleh masyarakat itu sendiri, sehingga hukum bukanlah sesuatu yang asing ditengah-tengah masyarakat.<sup>6</sup>

Pengaturan hak atas tanah di Indonesia telah diatur sejak dulu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur kebijakan terkait peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumber daya alam seperti bumi, air, dan ruang angkasa. Konsep ini merupakan implementasi dari ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, yang menegaskan bahwa negara memiliki wewenang untuk menguasai sumber daya alam demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini

---

<sup>4</sup> Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah Akibat Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Surabaya: Jakad Media Publishing, 2019).

<sup>5</sup> Soetomo, *Politik Dan Administrasi Di Bidang Agraria* (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum, 1985).

<sup>6</sup> Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan: Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif* (Yogyakarta: Thafa Media, 2014).

memunculkan konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN), yang bertujuan untuk mengatur pemanfaatan tanah secara efektif guna kepentingan publik.

Namun, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, terjadi perubahan besar dalam orientasi dan tata kelola pertanahan Indonesia. Undang-Undang tersebut mengubah dan menyusun kembali visi politik serta tata kelola pertanahan, dengan memperkenalkan berbagai inovasi dalam urusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Salah satu perubahan signifikan adalah pengaturan ulang terkait hak pengelolaan atas tanah. Meskipun dalam UUPA tidak secara eksplisit menyebut istilah "Hak Pengelolaan," namun konsep tersebut tercermin secara tersirat dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Penjelasan Umum II angka 2 UUPA. Hal ini menunjukkan arah baru dalam tata kelola tanah yang lebih menitikberatkan pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat secara luas.

Penelitian tentang Hak Pengelolaan Tanah Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja pernah dilakukan sebelumnya oleh Aditya Darmawan Zakaria (2022). Dalam penelitian tersebut menunjukkan bahwa dalam UUPA, tidak terdapat ketentuan yang secara khusus mengatur tentang Hak Pengelolaan sebagai salah satu bentuk hak atas tanah. Sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021, kebijakan pemberian hak atas tanah dalam bentuk kerja sama atau hak guna usaha memerlukan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan Tanah (HPL). Namun, dengan adanya PP 18 tahun 2021, diindikasikan bahwa seluruh atau sebagian tanah yang diberikan HPL dapat digunakan dan dimanfaatkan oleh pemegang HPL itu sendiri, selama itu sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintahan dan sesuai dengan fungsi serta karakteristik tanah tersebut.<sup>7</sup> Sementara, penelitian ini akan fokus membahas bahwa melihat dari asas hukum dari *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali* ini menyatakan bahwa peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. *Asas lex specialis derogat legi generali* hanya berlaku terhadap dua peraturan yang secara hierarki sederajat dan mengatur mengenai materi yang sama.

Di dalam pembahasan, penelitian ini mengawalinya dengan menguraikan tentang bagaimana disharmoni pengelolaan hak atas tanah pasca lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang mengintroduksi kategori hak pengelolaan dipahami sebagai hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian diserahkan kepada pemegang haknya (Lihat Pasal 136 UU Cipta Kerja *jo.* Pasal 1 PP No. 18/2021). Salah satu pemegang hak itu, menurut Undang-undang Cipta Kerja, adalah lembaga Bank Tanah (Pasal 136-37). Maka UU Cipta Kerja, di samping menciptakan kategori hak baru, telah membentuk suatu lembaga baru pemegang hak yaitu Bank Tanah. Lembaga ini berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan distribusi tanah

---

<sup>7</sup> Aditya Darmawan Zakaria, 'Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha Di Atas Hak Pengelolaan Dalam Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria.', *Notaire*, 5.1 (2022).

dalam rangka menjamin ketersediaan tanah untuk untuk 5 (lima) kepentingan: (1) kepentingan umum, (2) kepentingan sosial (3) pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, (4) konsolidasi lahan dan (5) reforma agrarian.

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian adalah Penelitian hukum normative, yakni peneltiian hukum untuk meneliti suatu norma, asas dan/atau doktrin hukum. Penelitian hukum normatif digunakan dikarenakan peneliti akan meneliti mengenai kebijakan politik hukum agraria: studi terhadap pengelolaan tanah pasca lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja. Peneliti meninjau dan menganalisis kebijakan tersebut dari Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan terkait lainnya. Adapun pendekatan yang digunakan peneliti adalah analisa konsep hukum, asas hukum dan norma hukum serta pendekatan perundang-undangan untuk menganalisa permasalahan yang diteliti.<sup>8</sup> Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier.<sup>9</sup> Analisa data yang digunakan adalah menggunakan aturan yang sebenarnya secara materiil dan dihubungkan dengan teori atau doktrin. Setelah itu dilakukan penafsiran, yaitu dengan cara penafsiran (interpretasi) hukum.<sup>10</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Undang-Undang Cipta Kerja telah diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan pengujian formil. Pada 25 November 2021 MK menjatuhkan putusan perkara Pengujian Formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam Putusan tersebut Amar putusan MK menyatakan:<sup>11</sup>

- a. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak *dimaknai* “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”;
- b. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;

---

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Sinar Grafika, 2021).

<sup>9</sup> N D Mukti Fajar and Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif & Empiris* (Pustaka pelajar, 2010).

<sup>10</sup> C F G Sunaryati Hartono, ‘Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20, Cetakan Ke-2’, *Penerbit Alumni, Bandung*, 2006.

<sup>11</sup> Anwar Budiman, ‘Polemik Putusan MK Tentang UU Cipta Kerja’, *TRIBUNNEWS.COM*, 2021 <<https://www.tribunnews.com/tribunners/2021/12/01/polemik-putusan-mk-tentang-uu-cipta-kerja>> [accessed 15 July 2023].

- c. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- d. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali;
- e. Menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Mahkamah Konstitusi RI menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusionalitas bersyarat. Putusan tersebut menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Banyak yang berasumsi putusan tersebut telah bertentangan dengan asas hukum tata negara, namun tidak sedikit pula yang mengatakan itu suatu jalan tengah. Jimly Asshiddiqie selaku Ahli Hukum Tata Negara berpendapat paska putusan MK itu, Undang-Undang Cipta Kerja masih tetap berlaku tetapi dengan syarat, harus diperbaiki terlebih dahulu dalam waktu 2 (dua) tahun dengan bersandar pada *presumption of legality*. Berikutnya ia menilai bahwa putusan MK itu yang menjadi inti sebab adalah tentang prosedur formil (proses pembentukan), bukan substansinya.<sup>12</sup>

Disamping itu, walaupun saat ini telah ditetapkan menjadi undang-undang, yakni Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, telah mengubah, mengatur ulang orientasi, dan memperkenalkan berbagai kebaruan dalam berbagai urusan yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Salah satu diantaranya adalah pengaturan kembali visi politik dan tata kelola pertanahan Indonesia. Dalam konteks politik agraria, setidaknya ada 3 (tiga) kebaruan yang diintrodusir Undang-Undang Cipta Kerja, serta 3 (tiga) Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana yaitu Hak Pengelolaan, Bank Tanah, dan Tanah Terlantar.

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 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.

---

<sup>12</sup> Febriansyah Ramadhan, Deny Noer Wahid, and Ahmad Bilaldzy, ‘Hak Pengelolaan Sejak Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020’, *Jurnal Kawruh Abiyasa*, 1.2 (2021), 182–97.

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.*

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 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 sebagian memudahkan untuk mereka kaum elite pemilik modal.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Jerome Bryanto Pasandaran, ‘Kajian Hukum Terhadap Hak Pengelolaan Dalam Hukum Pertanahan Indonesia’, *Lex Administratum*, 9.5 (2021).

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.<sup>14</sup> Kondisi ini dapat 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:<sup>15</sup>

*“Unsur kepemilikan 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.”*

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.<sup>16</sup>

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang mengintroduksi kategori hak pengelolaan dipahami sebagai hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian diserahkan kepada pemegang haknya (Lihat Pasal 136 UU Cipta Kerja *jo.* Pasal 1 PP No. 18/2021). Salah satu pemegang hak itu, menurut Undang-undang Cipta Kerja, adalah lembaga Bank Tanah (Pasal 136-37). Maka UU Cipta Kerja, di samping menciptakan kategori hak baru, telah membentuk suatu lembaga baru pemegang hak yaitu Bank Tanah. Lembaga ini berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan distribusi tanah dalam rangka menjamin ketersediaan tanah untuk untuk 5 (lima) kepentingan: (1) kepentingan umum, (2) kepentingan sosial (3) pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, (4) konsolidasi lahan dan (5) reforma agrarian.

Pengaturan kembali politik agraria melalui UU Cipta Kerja menempatkan Bank Tanah sebagai semacam lembaga sentral dalam pelaksanaan kebijakan agraria nasional, meliputi perencanaan, perolehan, hingga distribusi tanah. Agar sampai pada pengaturan demikian, maka konsep hukumnya perlu dibuat agar seolah-olah mendukung atau setidaknya-setidaknya tampak logis secara normatif. Kemudian mengadopsi hak

---

<sup>14</sup> D A MARCELLITA, ‘PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN PERALIHAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN YANG TIDAK DIPERPANJANG SETELAH JANGKA WAKTU BERAKHIR’, *NOVUM: JURNAL HUKUM*, 4.1 (2017), 22–32.

<sup>15</sup> Nina Amelia Novita Sari and others, ‘Implikasi Penafsiran Hak Menguasai Negara Oleh Mahkamah Konstitusi Terhadap Politik Hukum Agraria Pada Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia’, *Law Review*, 19.2 (2019), 170–202.

<sup>16</sup> Ana Silviana, ‘Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi’, *Diponegoro Private Law Review*, 1.1 (2017).

pengelolaan yang secara konseptual diandaikan sejalan dengan atau menyerupai konsep politik hukum hak menguasai negara yang diatur dalam UUPA maupun Pasal 33 UUD 1945. UU Cipta Kerja mendefinisikan hak pengelolaan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian diserahkan kepada pemegang haknya.

Hal ini tentunya mengakibatkan tanah-tanah yang dikelola oleh badan bank tanah diberi hak pengelolaan dan badan bank tanah tersebut berwenang untuk melakukan rencana penetapan zonasi dan melaksanakan pengadaan tanah. Istilah penetapan zonasi inilah yang dianggap bahwa bank tanah sudah mengakomodir segala kepentingan rakyat Indonesia akan kebutuhan tanah. Tetapi dikhawatirkan bank tanah tidak amanah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, dengan mudahnya melakukan penawaran ke investor atas nama kepentingan nasional, untuk menjalin kerjasama yang alih-alih menguntungkan rakyat, tetapi hanya menguntungkan para pebisnis semata. Karena mau tidak mau, dalam menjalankan proyek-proyek yang membutuhkan tanah tersebut, butuh pula dana yang besar yang tentu saja diakomodir oleh sang investor tersebut. Pasal 124 UU Cipta Kerja menyebutkan bahwa badan bank tanah menjamin ketersediaan Tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan salah satunya untuk kepentingan reforma agraria. Menurut peneliti bahwa adanya badan bank tanah ditakutkan tidak sejalan dengan tujuan reforma agraria yang antara lain adalah mengurangi ketimpangan dalam pemilikan tanah untuk mewujudkan keadilan sosial, mengurangi konflik, sengketa, dan perkara agraria, dan mewujudkan akses masyarakat ekonomi lemah pada sumber ekonomi yang maksimal sehingga kemakmuran dan kesejahteraan hidup dapat tercapai. HPL yang diatur oleh badan bank tanah jika diterapkan, kemungkinan tidak akan berbeda jauh dengan prinsip tanah partikelir yang memuat hak-hak pertuanan, diberlakukan pada masa penjajahan belanda. Tanah partikelir ini sendiri sudah dihapus, diatur dalam UU Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir.<sup>17</sup>

Prinsip *landreform* yang terkandung secara substansial dalam UUPA dikhawatirkan akan tereliminasi jika badan bank tanah akan tetap direalisasikan. Butuh kesiapan yang sangat maksimal jika negara akan mengadakan intitusi bank tanah atau sejenisnya, yaitu dengan melakukan penguatan filosofinya, dan harus jelas tujuan terpenting dibentuknya bank tanah, serta harus ada keseimbangan pengadaan tanah untuk kepentingan nasional melalui investasi, dan pengadaan tanah untuk tujuan reforma agraria yaitu memberi akses langsung bagi rakyat/petani akan tanah negara untuk memanfaatkan tanahnya sebaik mungkin, sehingga prinsip *landreform* dalam UUPA tidak terlanggar.<sup>18</sup>

Dengan konstruksi hukum seperti ini, seseorang dapat mengatakan bahwa pemerintah bermaksud mengatur agar jenis hak-hak atas tanah lainnya dapat ditumpuk di atas hak pengelolaan atas tanah atau pemerintah telah menjadikan hak pengelolaan sebagai suatu kategori generik baru di bawah hak menguasai negara (HMN) agar jenis hak-hak lainnya dapat dimasukkan atau diandaikan berasal dari hak pengelolaan.

---

<sup>17</sup> Dwi Kusumo Wardhani, 'Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)', *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha*, 6.2 (2016), 1–23.

<sup>18</sup> Dwi Kusumo Wardhani.

Konstruksi hukum semacam itu rancu secara filosofis karena asas dan tujuan pembentukannya tidak jelas antara lain karena hak pengelolaan tidak dikenal dalam UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria<sup>19</sup>. Jika diletakkan dalam penafsiran historis, pada dasarnya UUPA adalah suatu panduan politik hukum dan kebijakan agraria nasional<sup>20</sup>.

Sementara hak pengelolaan tidak dikenal dalam nomenklatur hak atas tanah yang dianut UUPA. PP No. 18/2021 yang mengatur lebih lanjut mengenai Hak Pengelolaan, menyebutkan beberapa kategori penting, di antaranya adalah tanah negara. Menurut PP tersebut, tanah negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang tidak dilekati suatu hak atas tanah tertentu yang meliputi seluruh bidang tanah di Indonesia (Lihat Pasal 1 dan 2). Dengan kata lain, semua tanah di Indonesia adalah tanah negara kecuali tanah yang telah dilekati hak tertentu atas tanah. Pasal 4 PP 18/2021 kemudian menyebutkan bahwa hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Untuk hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat, menurut Pasal 6 PP 18/2021, ditetapkan kepada masyarakat hukum adat.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat kerancuan normatif akibat pengaturan semacam ini. Di satu sisi, hak pengelolaan dikonstruksi sebagai kategori umum, satu tingkat di bawah HMN sebagaimana dikehendaki UU Cipta Kerja. Di sisi lain, hak pengelolaan juga dikonstruksi sebagai suatu jenis hak atas tanah, setara dengan hak milik, hak guna usaha, hak pakai dan hak guna bangunan sebagaimana diatur PP 18/2021. Dalam kaitannya dengan tanah ulayat, pengaturan seperti ini menegaskan Peningkaran tanah ulayat dalam konsepsi hak menguasai negara ketika berbicara tentang hubungan antara negara dengan tanah yang melahirkan tiga entitas tanah, yakni tanah negara, tanah ulayat dan tanah hak.<sup>21</sup> Memang hak pengelolaan dikenal dalam praktek dan diadopsi dalam beberapa peraturan perundang-undangan di luar UUPA, tetapi pengertian dan fungsinya berdimensi publik sehingga pengaturan yang memasukkan *fungsi private* (perdata) terhadapnya serta perluasan fungsinya untuk menampung HGU sebagaimana diatur UU Cipta Kerja adalah bertentangan dengan ketentuan UUPA.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Maria S W Sumardjono, 'Agenda Yang Belum Selesai: Refleksi Atas Berbagai Kebijakan Pertanahan', Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020.

<sup>20</sup> Boedi Harsono, 'Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria', *Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid, 1 (2003).

<sup>21</sup> MARIA SW SUMARDJONO, 'Tata Kelola Pertanahan Pasca-UU Cipta Kerja', *Kompas.Id*, 2021 <<https://www.kompas.id/baca/opini/2021/03/16/tata-kelola-pertanahan-pasca-uu-cipta-kerja>> [accessed 15 July 2023].

<sup>22</sup> Sumardjono.

## KESIMPULAN

Kerancuan kebijakan politik hukum agraria adalah di satu sisi, hak pengelolaan dikonstruksi sebagai kategori umum, satu tingkat di bawah HMN sebagaimana dikehendaki UU Cipta Kerja. Di sisi lain, hak pengelolaan juga dikonstruksi sebagai suatu jenis hak atas tanah, setara dengan hak milik, hak guna usaha, hak pakai dan hak guna bangunan sebagaimana diatur PP 18/2021. Dalam kaitannya dengan tanah ulayat, pengaturan seperti ini menegaskan Pengingkaran tanah ulayat dalam konsepsi hak menguasai negara ketika berbicara tentang hubungan antara negara dengan tanah yang melahirkan tiga entitas tanah, yakni tanah negara, tanah ulayat dan tanah hak. Memang hak pengelolaan dikenal dalam praktek dan diadopsi dalam beberapa peraturan perundang-undangan di luar UUPA, tetapi pengertian dan fungsinya berdimensi publik sehingga pengaturan yang memasukkan *fungsi private* (perdata) terhadapnya serta perluasan fungsinya untuk menampung HGU sebagaimana diatur UU Cipta Kerja adalah bertentangan dengan ketentuan UUPA.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum* (Sinar Grafika, 2021)
- Budiman, Anwar, 'Polemik Putusan MK Tentang UU Cipta Kerja', *TRIBUNNEWS.COM*, 2021  
<<https://www.tribunnews.com/tribunners/2021/12/01/polemik-putusan-mk-tentang-uu-cipta-kerja>> [accessed 15 July 2023]
- Dwi Kusumo Wardhani, 'Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Uupa)', *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha*, 6.2 (2016), 1–23
- Ginting, Arter Y, 'Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan', *Lex Crimen*, 6.4 (2017)
- Handoko, Widhi, *Kebijakan Hukum Pertanahan: Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif* (Thafa Media, 2014)
- Harsono, Boedi, 'Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria', *Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid, 1 (2003)
- Hartono, C F G Sunaryati, 'Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20, Cetakan Ke-2', *Penerbit Alumni, Bandung*, 2006
- Magnar, Kuntana, Inna Junaenah, and Giri Ahmad Taufik, 'Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, Dan UU No. 20/2002', *Jurnal Konstitusi*, 7.1 (2010), 111–80
- Marcellita, D A, 'Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Peralihan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Yang Tidak Diperpanjang Setelah Jangka Waktu Berakhir', *Novum: Jurnal Hukum*, 4.1 (2017), 22–32
- Mukti Fajar, N D, and Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum: Normatif &*

*Empiris* (Pustaka pelajar, 2010)

- Pasandaran, Jerome Bryanto, 'Kajian Hukum Terhadap Hak Pengelolaan Dalam Hukum Pertanahan Indonesia', *Lex Administratum*, 9.5 (2021)
- Ramadhan, Febriansyah, Deny Noer Wahid, and Ahmad Bilaldzy, 'Hak Pengelolaan Sejak Putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020', *Jurnal Kawruh Abiyasa*, 1.2 (2021), 182–97
- 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*, 19.2 (2019), 170–202
- Silviana, Ana, 'Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi', *Diponegoro Private Law Review*, 1.1 (2017)
- Soetomo, *Politik Dan Administrasi Di Bidang Agraria* (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum, 1985)
- Sumardjono, Maria S W, 'Agenda Yang Belum Selesai: Refleksi Atas Berbagai Kebijakan Pertanahan', *Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 2020
- Sumardjono, Maria SW, 'Tata Kelola Pertanahan Pasca-UU Cipta Kerja', *Kompas.Id*, 2021 <<https://www.kompas.id/baca/opini/2021/03/16/tata-kelola-pertanahan-pasca-uu-cipta-kerja>> [accessed 15 July 2023]
- Suyanto, Haji, M H SH, and M Kn, *Hapusnya Hak Atas Tanah Akibat Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Jakad Media Publishing, 2019)
- Wahid, Abdul, Elya Kusuma, and Sarip Sarip, 'Upaya Hukum Penyelesaian Sengketa Jual Beli Tanah Secara Di Bawah Tangan', *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 5.1 (2020), 22–35
- Zakaria, Aditya Darmawan, 'Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha Di Atas Hak Pengelolaan Dalam Perspektif Undang-Undang Pokok Agraria.', *Notaire*, 5.1 (2022)

