

AL-BALAD: JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

Volume 5 Issue 2 2024

ISSN (Online): 2775-6467

Available online at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>

Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dalam Konstitusi dan Perundang-Undangan Indonesia

Dhaniar Eka Budiastanti

Fakultas Hukum, Universitas Merdeka Malang, Indonesia

dhaniar.eka@unmer.ac.id

Abstrak

Keberadaan Hak Pengelolaan dalam UUCK menyebabkan perdebatan, apakah hal tersebut sesuai dengan konstitusi dan Payung hukum pertanian Indonesia, yaitu UUPA. Berdasarkan hal tersebut maka Permasalahan yang diangkat yaitu, Bagaimana pengaturan Hak Pengelolaan Lahan apabila ditinjau dari UUCK, Konstitusi dan UUPA, serta implikasi yuridis yang ditimbulkan dengan adanya aturan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Hasil dan pembahasan menunjukkan bahwa UUPA belum mengatur secara komperhensif mengenai HPL, sehingga sebelum terbentuknya UUCK dan PP Nomor 18 Tahun 2021 belum terdapat pengaturan yang tegas mengenai HPL. Implikasi yuridis yang muncul karena adanya ketidak jelasan norma ini adalah terjadinya disharmonisasi pada UUPA dan UU Cipta Kerja.

Kata Kunci: Agraria, Cipta Kerja, Hak Pengelolaan Tanah, Konstitusi.

Pendahuluan

Tanah dan segala sumber daya alam yang terkandung di dalamnya selalu menjadi kebutuhan untuk berbagai macam kebutuhan manusia.¹ Hal ini dapat terlihat dari masyarakat Indonesia yang bercorak hidup agraris, dimana masyarakat tersebut menggantungkan hidup sepenuhnya pada tanah, diantaranya adalah untuk tempat tinggal, berkebun, pembangunan jalan tol, sarana umum, dan lain sebagainya. Melihat pentingnya tanah dalam kehidupan manusia tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tanah tidak bisa lepas dari kehidupan manusia. Hal ini dikarenakan dari semua kebutuhan manusia, tanah menjadi kebutuhan pokok yang mendasar dan menjadi tempat bagi manusia menjalani kehidupannya serta memperoleh sumber untuk melanjutkan hidupnya.²

Apabila dilihat dari fungsinya, tanah merupakan *social asset* sekaligus *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* merupakan sarana pengikat kesatuan

¹ Djuhaenah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti 1996, 1.

² Mariot P. Siahaan, *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (Teori dan Praktek)* (Jakarta: Rajawali Press, 2005), 1.

sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. *Capital asset* pada tanah, dapat diartikan bahwa tanah merupakan factor modal pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya akan disebut sebagai UUD NRI 1945), secara ideologis menuntut negara untuk menerapkan penyusunan perekonomian negara yang ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan mengembangkan bentuk-bentuk ekonomi kerakyatan, sebagaimana yang terdapat pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menjadi landasan konstitusional bagi pelaksanaan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, hutan dan kekayaan alam. Hal yang perlu dikaji lebih lanjut mengenai isi Pasal 33 (3) UUD NRI 1945 adalah mengenai konsep dikuasai oleh negara. Batang tubuh UUD NRI tidak terdapat penjelasan mengenai sifat dan lingkup hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 33 UUD NRI 1945 tersebut. Dalam penjelasan ayat (3) pasal tersebut hanya dinyatakan, bahwa:

“Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus 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 kepada Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.” Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dilihat bahwa 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

³ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum* (Malang: Bayumedia, 2007), 1.

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 dalam UU Cipta Kerja dan Peraturan Pelaksananya dirumuskan masih belum merujuk pada asas-asas yang bermuara pada terpenuhinya masyarakat yang sejahtera dan makmur termasuk penguasaan atas tanah. 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 “Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dalam perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”.

Berdasarkan paparan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut: 1). Bagaimana Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dalam perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja? 2). Bagaimanakah implikasi yuridis Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja?

Metode Penelitian

Jenis penulisan yang digunakan dalam karya penulisan ini adalah yuridis normatif, dengan pertimbangan karena sasaran dari penelitian ini adalah analisa terhadap Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dalam perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan implikasi yuridis Hak Pengelolaan Lahan (HPL) pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dalam perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Pro dan kontra terhadap eksistensi hak pengelolaan lahan (selanjutnya disingkat HPL) selalu menjadi permasalahan di bidang pertanahan. Apabila kerancuan ini terus berlangsung, maka akan berdampak kepada persoalan pertanahan yang berkepanjangan. HPL merupakan fakta atas pembangunan Indonesia yang masyarakat sangat heterogen dan struktur tanahnya sangat variatif. Di sisi lain, sistem pendaftaran tanah belum maksimal, sehingga luas tanah negara

akan lebih luas dibanding tanah hak, sebagai contoh 85 juta bidang tanah di Indonesia, baru 31 persen yang terdaftar, dibutuhkan waktu paling cepat 20 tahun untuk pendaftaran semua tanah, akibatnya banyak terjadi tanah terlantar.

Hak menguasai negara adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara, dengan kata lain wewenang negara tidak hanya berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, akan tetapi meliputi pula semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya. Tanpa adanya penguasaan Negara, maka tidak mungkin tujuan Negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau UUD dapat diwujudkan, namun demikian penguasaan oleh Negara itu tidak lebih dari semacam “penguasaan” kepada Negara yang disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat.⁴

Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa : “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk penggunaan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”.Sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945, pasal 33 ayat 3 tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang berbunyi; Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kemudian dituntaskan secara kokoh didalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria.

Pasal 2 UUPA menentukan:

1. Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.
2. Hak menguasai negara dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan luar angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada Hak menguasai negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mendapatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat adil dan makmur.
4. hak menguasai negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat,

⁴ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012) 24.

sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 4 UUPA termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara Bersama-sama, dan badan hukum) untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang di hakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan untuk mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan.⁵

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat terlihat bahwa 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).⁶

Terkait dengan hak atas tanah, UUPA telah mengatur macam-macam Hak Atas Tanah, sebagaimana yang terdapat pada Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA. Macam-macam hak tersebut adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. 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/gantirugi 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 KUH Perdata, 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

⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria (Kajian Komprehensif)*, (Jakarta: Kencana, 2012), 84.

⁶ Dananjaya, I., *Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja* (Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum, 2021) 9(3). doi:10.24843/KS.2021.v09.i03.p16

terjaditukar 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*.

UUPA pada bagian Penjelasan Umum tidak menyebutkan dengan istilah “hak pengelolaan” melainkan “pengelolaan”. Hal itu dapat ditemui pada Penjelasan Umum II angka (2) yang menyebutkan bahwa dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4).

Berdasarkan aturan-aturan mengenai HPL yang terdapat pada UUPA, dapat terlihat bahwa HPL bukan merupakan hak atas tanah. HPL dikatakan bukan merupakan hak atas tanah karena HPL tidak terdapat pada Pasal 16 ayat (1) UUPA yang mengatur mengenai jenis-jenis hak atas tanah, 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:⁷ 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 Tahun 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 di atas tanah yang diberikan HPL masih ada hak atas tanah lainnya.

Pergeseran subyek HPL terjadi antara pasal dan Penjelasan UUPA. Perbedaan Pasal 2 ayat (4) dan penjelasan UUPA cukup dramatis. Pasal 2 ayat (4) hanya menyebut dua subyek HPL yaitu daerah swatantra dan masyarakat Hukum adat. Pada Penjelasan Subyek HPL dengan tiba-tiba muncul kata “Departemen”, sedangkan kata-kata “masyarakat hukum adat” hilang. Dengan demikian secara yuridis antara pasal dan penjelasan UUPA tidak sinkron, dalam memaknai subyek HPL, ada yang “dikembangkan” dan ada bagian yang “dihilangkan”. Dalam dinamikanya subjek HPL semakin meluas ke badan profit pemerintah yakni BUMN dan BUMD.

Istilah “hak pengelolaan” semakin sering dijumpai baik dalam praktik, maupun teori hukum pertanahan, sebagaimana ditemui di dalam Pasal 1 ayat 3 Peraturan Menteri Negara Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan

⁷ Ibid

Hak Pengelolaan, yang memberi definisi Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Pada Tahun 2020, pemerintah telah mengesahkan pengaturan Cipta Kerja yang bertujuan untuk menarik investor asing dalam menanamkan modalnya di Indonesia. Pasal 136 Undang-Undang Cipta Kerja menegaskan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Apabila ditinjau dari UUPA, Undang-undang tersebut lebih komprehensif dan dapat meminimalisir persoalan pertentangan maupun kekosongan norma yang ada, persoalan Undang-Undang Cipta Kerjaini terjadi dikarenakan menitikberatkan pada penyederhanaan jumlah regulasi karena sifatnya yang merevisi dan mencabut banyak undang-undang sekaligus. Hal ini 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 penekanan 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.⁸

Pengaturan HPL tertuang pada Paragraf II Pasal 136 sampai dengan Pasal 147 Undang-Undang Cipta Kerja. Diaturinya HPL dalam Undang-Undang Cipta Kerja bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan penguatan pengaturan HPL guna 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 sebageian 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. Penyimpanganpenyimpangan materi muatan norma yang mengatur HPL berpotensi menimbulkan *moral hazard* dan berujung pada terjadinya kerugian bagi rakyat kecil yang selama ini masih termarjinalkan.⁹ 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

⁸ Ibid.

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

pertanahan dalam RUU Cipta Kerja adalah salah tempat disamping bermasalah, sehingga harus dikeluarkan dari RUU Cipta Kerja.”¹⁰ 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.”¹¹

Perumusan norma HPL dalam UU Cipta Kerja sudah semestinya 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.”¹² 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 seharusnya tetap dikedepankan.¹³ Serta penting pula diingat kembali bahwa HPL oleh Urip Santoso dinyatakan memiliki 2 (dua) fungsi yaitu fungsi publik dan privat.¹⁴ Inkonsistensi pengaturan perihal peruntukan tanah negara melalui HPL menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang mengabaikan makna penguasaan negara dalam konstitusi negara Indonesia.

Terbitnya PP Nomor 18 Tahun 2021 mengharmoniskan, mensinkronkan, memperbarui, dan mencabut ketentuan yang sudah tidak relevan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja antara lain 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 Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, serta beberapa pengaturan mengenai penguatan Hak Pengelolaan juga akan memperbarui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Dengan demikian maka

¹⁰ 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.

¹¹ Sumardjono, Maria SW, *Regulasi Pertanahan & Semangat Keadilan Agraria*. (Yogyakarta: STPN Press, 2018), 7.

¹² 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

¹³ Wardhani, Dwi Kusumo, Loc.it

¹⁴ 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.

dapat diketahui bahwa pengaturan mengenai hak pengelolaan juga menjadi objek kajian pada PP 18 Tahun 2021 ini. Namun apabila ditinjau lebih lanjut, maka pengaturan mengenai HPL ini terdapat kekaburan norma pada UUPA, yang menjadi induk atau payung hukum pertanahan Nasional Indonesia.

Implikasi yuridis Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Implikasi berasal dari kata *implication*, *implicate*, dan *imply*. *Implication* dapat diartikan sebagai maksud atau pengertian, *implicate* berarti melibatkan, menyangkutkan dan *imply* adalah menyatakan secara tidak langsung. Implikasi menurut Bahasa Indonesia merupakan keterlibatan atau keadaan terlibat, yang termasuk atau tersimpul. Implikasi berbeda dengan *impact* dan *consequence*. *Impact* dapat diartikan sebagai dampak, tubrukan, dan juga pengaruh yang kuat. *Consequence* berarti akibat dan konsekuensi. Dampak merupakan pengaruh kuat yang mendatangkan akibat (baik negatif maupun positif). Kata akibat berarti sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil suatu peristiwa. Konsekuensi adalah akibat dari suatu perbuatan atau persesuaian dengan yang terdahulu.

Menurut pendapat Jazim Hamidi dalam disertasinya, beliau lebih menggunakan istilah implikasi hukum dibandingkan dengan dampak hukum atau akibat hukum, karena kata “implikasi hukum” terkandung maksud dampak atau akibat hukum secara langsung, sedangkan kata “dampak hukum” atau “akibat hukum” dikandung maksud dampak atau akibat hukum secara tidak langsung. Menurut P Syarifin Implikasi hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum atau akibat lain yang disebabkan kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan dan dianggap sebagai implikasi hukum.

Dengan diterbitkannya UU Cipta Kerja yang memuat beberapa pengaturan mengenai HPL, maka dapat menimbulkan beberapa implikasi yuridis terkait dengan HPL, diantaranya adalah terjadinya disharmonisasi pada UUPA dan UU Cipta Kerja. Untuk 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.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: Pengaturan mengenai Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Apabila ditinjau dari UUCK, Undang-undang tersebut lebih komprehensif dan dapat meminimalisir persoalan pertentangan maupun kekaburan norma yang ada pada konstitusi dan UUPA; Implikasi yuridis Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja adalah terjadinya disharmonisasi pada UUPA dan UU Cipta Kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia, 2007.
- Dananjaya, I. (2021). PENGATURAN HAK PENGELOLAAN LAHAN (HPL) PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA. Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum, 9(3). doi:10.24843/KS.2021.v09.i03.p16
- Sukarman, Hendra, and Wildan Sany Prasetya. "DEGRADASI KEADILAN AGRARIA DALAM OMNIBUS-LAW." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, No. 1 (2021): 17-37.
- 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
- 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.
- Djuhaenah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2009.
- Mariot P. Siahaan, *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (Teori dan Praktek)*, Jakarta: Rajawali Press, 2005.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria (Kajian Komprehensif)*, Jakarta: PT Kharisma Putra Utama, 2012.
- Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Depok: Kencana , 2017.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2015.
- Dananjaya, I. (2021). PENGATURAN HAK PENGELOLAAN LAHAN (HPL) PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA. Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum, 9(3). doi:10.24843/KS.2021.v09.i03.p16