

Jurnal Media Hukum

Vol. 13 Nomor 2, September 2025

Doi : 10.59414/jmh.v13i2.905

Eksistensi Hak Pengelolaan Pertanahan Pasca UU Cipta Kerja di Kota Palu dan Kabupaten Donggala

Dewi Kemala Sari¹, Adiguna Kharismawan²

^{1,2} Fakultas Hukum, Ilmu Hukum, Universitas Tadulako, Kota Palu
ochin13121986@gmail.com; *kharismawanhiola@gmail.com.

Article

Kata kunci:

Hak Pengelolaan; Tanah Negara; UU Cipta Kerja

Keywords:

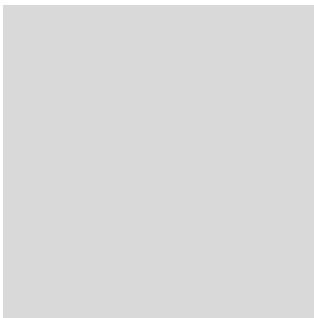
Hak Pengelolaan; State Land; UU Cipta Kerja.

Abstrak

Tujuan penulisan pada artikel ini adalah untuk mengetahui dan memahami tentang ketentuan pengaturan hukum tentang Hak Pengelolaan atas tanah negara berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 dan juga untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan hukum tentang Hak Pengelolaan atas tanah negara setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis-empiris serta berlokasi di Kota Palu dan Kabupaten Donggala. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa ketentuan perihal HPL atas objek tanah negara dalam UUPA belum terumuskan dalam norma yang ketentuannya mengenai HPL di UUPA tidak tegas diatur kedudukan hukumnya. Namun, jika merujuk pada Penjelasan Umum II angka 2 UUPA bahwa negara dapat memberikan tanah yang dikuasai negara dengan hak untuk pengelolaan kepada badan hukum publik saja. Lalu setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, hak pengelolaan atas tanah negara akhirnya telah diatur dengan tegas di dalam Pasal 136 UU Cipta Kerja jo. Pasal 1 angka 3 PP No. 18 Tahun 2021. HPL merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga dengan perjanjian pemanfaatan tanah.

Abstract

The purpose of this article is to identify and understand the legal provisions governing the Right of Management (Hak Pengelolaan or HPL) over state land under the 1960 Basic Agrarian Law (UUPA), as well as to examine and analyze the legal regulation of the Right of Management over state land following the enactment of the Omnibus Law on Job Creation. This research adopts a juridical-empirical approach and is conducted in the cities of Palu and Donggala Regency. The findings of this study indicate that the provisions regarding the Right of Management over state land under the UUPA are not explicitly formulated, and its legal position is not clearly regulated. However, referring to the General Elucidation II point 2 of the UUPA, the state may grant land under its control with a Right of Management exclusively to public legal entities. Following the enactment of the Omnibus Law on Job Creation, the Right of Management over state land has been explicitly regulated under Article 136 of the Job Creation Law in conjunction with



Article 1 point 3 of Government Regulation No. 18 of 2021. The Right of Management constitutes a form of the state's right to control, the implementation of which is partially delegated to the holder of the right. This holder is authorized to use and utilize all or part of the managed land either for its own use or in cooperation with third parties through land utilization agreements.

PENDAHULUAN

Terbentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) menyebabkan perubahan tentang pertanahan. Salah satu perubahan tentang pertanahan adalah tentang Hak Pengelolaan (selanjutnya akan disebut sebagai HPL). Pengaturan HPL yang tertuang dalam Paragraf II Pasal 136 sampai dengan Pasal 147 UU Cipta Kerja menghilangkan “kekaburan” yang ada sebelumnya pada UUPA.

Sebelum UU Cipta Kerja, UUPA menjadi dasar hukum pertanahan di Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) berbunyi “*bumi, air dan kekayaan alam didalamnya dikuasai oleh negara, dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”. Ada 3 (tiga) unsur penting pada Pasal 33 UUD 1945 diatas, yaitu (1) bahwa materi pokok-pokok kemakmuran yang dikelola adalah adalah bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya; (2) bahwa cara pengelolaan dikuasai oleh negara; dan (3) bahwa tujuan pengelolaan adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹

Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya bersifat luas, maka *Negara dapat memberikan tanah yang demikian* itu kepada seseorang/badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak guna usaha yang pengelolaannya diberikan pada badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing)². berarti kata “dikuasai” berbeda dengan “dimiliki”.

Penguasaan dan pemilikan tanah mendapatkan perlindungan hukum jika dilandasi suatu hak atas tanah. Pasal 4 UUPA menentukan bahwa atas dasar Hak Menguasai Negara dapat memberikan berbagai hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) kepada orang perorangan atau badan hukum (subjek hukum) untuk digunakan/dimanfaatkan sesuai peruntukannya demi memberikan kemakmuran dan kesejahteraan bagi pemegang hak, keluarganya dan masyarakat sekitarnya.³

¹ M.I Arisaputra, *Reforma agraria di Indonesia* (Sinar Grafika, 2015), 67.

² Arisaputra, *Reforma agraria di Indonesia*.

³ A Silviana, “Pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan antara regulasi dan implementasi,” *Diponegoro Private Law Review* 1, no. 1 (2017): 37–37.

Hak Atas Tanah ialah hak yang memberi wewenang pada pemegang hak untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya. Kata “menggunakan” berarti hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan kata “mengambil manfaat” berarti hak atas tanah untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁴

Secara implisit dan eksplisit, UUPA tidak mengatur tentang HPL. Dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA hanya menyebutkan “pengelolaan”. Boedi Harsono mengemukakan bahwa selain kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara atas tanah, dapat juga dilakukan kepada badan-badan otorita, perusahaan negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan Hak Pengelolaan.⁵ Berarti HPL merupakan Hak Menguasai Negara yang wewenang pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, yaitu : kementerian, pemerintah daerah, perusahaan milik negara, dan perusahaan milik daerah.⁶ Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Negara memperkenalkan istilah HPL untuk pertama kalinya. Maria SW Sumardjono menyatakan HPL bukanlah hak atas tanah tetapi merupakan bagian dari Hak Menguasai Negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang HPL.⁷ Istilah HPL berasal dari istilah Belanda “*beheersrecht*” yang artinya Hak Penguasaan⁸. Isi dan sifat dari HPL adalah kewenangan publik, sehingga Boedi Harsono berpendapat, bahwa HPL bukan hak atas tanah, namun Hak Menguasai dari Negara.⁹

Berdasarkan uraian sebelumnya maka penulis merumuskan masalah tentang Bagaimana perkembangan Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Pertanahan Di Indonesia Setelah Berlakunya Aturan Cipta Kerja Wilayah Kota Palu Dan Kabupaten Donggala?

METODE

Penelitian ini bersifat penelitian empiris yaitu penelitian yang diperoleh dari pengalaman, pengamatan berdasarkan data-data lapangan dan informasi yang diperoleh dari wawancara langsung kepada berbagai narasumber dan instansi terkait penelitian ini. Lokasi penelitian dilakukan di Kota Palu dan Kabupaten Donggala. Pertimbangan Peneliti memilih Kota Palu dan Kabupaten Donggala

⁴ U Santoso, *Hukum agraria dan hak-hak atas tanah* (Kencana Prenadamedia Group, 2010), 82.

⁵ B Harsono, “Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya,” *Djambatan*, 2003, 278–80.

⁶ S Rongiyati, “Pemanfaatan hak pengelolaan atas tanah oleh pihak ketiga,” *Jurnal Negara Hukum* 5, no. 1 (2018): 77–77.

⁷ M S W Sumardjono, “Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya,” *Kompas*, 2009, 213.

⁸ A P Parlindungan dan M Z, “Hak pengelolaan menurut sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). CV Mandar Maju,” *Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*. (Bandung), 156–156.

⁹ Harsono, “Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya.”

sebagai lokasi penelitian adalah karena Kota Palu dan Kabupaten Donggala wilayah yang saling berdekatan di Sulawesi Tengah. Kota Palu sebagai ibu kota provinsi dan Donggala sebagai daerah kabupaten yang memiliki banyak kegiatan pertanian khususnya hak pengelolaan sehingga mempermudah peneliti dalam melakukan penelitian dan mengambil data untuk kebutuhan penelitian. Adapun Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang diperoleh langsung dari para responden yang telah ditetapkan sebagai sampel dengan wawancara langsung dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview guide*), catatan harian dan observasi dan Bahan Hukum Sekunder adalah Bahan Hukum yang diperoleh dalam keadaan yang sudah jadi, seperti buku, jurnal, naskah penelitian ilmiah, putusan-putusan pengadilan, peraturan perundang-undangan, dan pendapat para ahli.

PEMBAHASAN

Hasil penelitian disusun dan dibahas secara jelas, ringkas serta dihindari kutipan dan pembahasan meluas tentang literatur rujukan. Judul sub pembahasan ditulis dalam Cambria, 12, bold, dan tidak didahului angka, huruf atau simbol lain.

Dalam beberapa peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Dari pengertian Hak Pengelolaan ini menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara. Merujuk pada ketentuan Pasal 33 Ayat 3 Undang-undang Dasar Tahun 1945, kata “dikuasai” tidak sama dengan “dimiliki”, tetapi lebih untuk memberi wewenang kepada negara untuk mengatur, menyelenggarakan dan menentukan mengenai penggunaan dan pemeliharaan hak-hak atas sumber daya agraria, hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan sumber daya agraria dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹⁰. Terkait eksistensinya hak pengelolaan sebagai bagian dari Hak Menguasai negara yang berunsur publik, yang dimana artian kewenangannya bersifat publik, artinya negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang berwenang dalam peruntukan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah tanah di Indonesia sehingga dapat memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia¹¹. Seandainya harus dikaitkan kewenangan negara dalam hal menguasai dikatakan sebagai “pemilik,

¹⁰ T Kurniawan, “Pemberian hak guna bangunan di atas bagian tanah hak pengelolaan,” *Keadilan* 18, no. 1 (2020): 70–84.

¹¹ D K Wardhani, “Disharmonisasi antara RUU Cipta Kerja bab pertanahan dengan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (UUPA),” *Jurnal Komunikasi Hukum* 3, no. 2 (2020): 440–55.

maka konteksnya adalah hukum publik (*publiekrechtelijk*), bukan sebagai pemilik (*eigenaar*) dalam pengertian yang bersifat keperdataan (*privat rechtelijk*).¹²

Berlandaskan Pasal 20 ayat 1 UUPA, hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak milik itu merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Kata turun-temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan tetapi apabila terjadi suatu peristiwa hukum semisalnya dengan meninggalnya pemegang hak dan dilanjutkan oleh ahli warisnya. Terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan HGB, hak pakai serta hak-hak lainnya, lalu kata terpenuh bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tidak secara eksplisit/jelas menyebutkan mengenai HPL, namun jika melihat dari Penjelasan Umum II angka 2 undang-undang terdapat istilah “pengelola”. Menurut S.W. Sumardjono, HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya dan menurut Boedi Harsono bahwa Hak Pengelolaan sebagai gempitan Hak Menguasai dari Negara. Menurut A.P. Perlindungan, Hak Pengelolaan adalah Hak Atas Tanah di luar UUPA.¹³

HPL bersifat kumulatif dan tidak bersifat sebagai alternatif, artinya tanah yang dikuasai oleh negara akan diberikan dengan HPL kepada suatu BUMN/BUMD, jika tanah akan dipergunakan selain untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya dan juga bagian tanah akan diserahkan dengan suatu hak tertentu kepada pihak ketiga sehingga dapat dilihat bahwa Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. HPL merupakan bagian/wujud wewenang yang berada pada Hak Menguasai dari Negara¹⁴. Isi dan sifat dari HPL sebagai kewenangan publik, sehingga Boedi Harsono berpendapat, bahwa HPL bukan hak atas tanah, namun merupakan gempilan Hak Menguasai dari Negara.¹⁵

UUPA tidak mengatur tentang HPL secara jelas, dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA hanya menyebutkan “pengelolaan”. Boedi Harsono mengemukakan bahwa selain kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara atas tanah, dapat juga dilakukan kepada badan-badan otorita, perusahaan negara dan perusahaan daerah dengan pemberian

¹² J.R.dalam Nurlinda Ayamiseba dan I., “Prinsip-prinsip pembaharuan agraria,” *Rajawali Pers*, 2009, 6.

¹³ I Soerodjo, “Hak pengelolaan atas tanah (HPL): Eksistensi, pengaturan, dan praktik,” *LaksBang Mediatama*. hlm. 1.Irwan Soerodjo, *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik, LaksBang Mediatama* (Sleman), 2014, 1.

¹⁴ Soerodjo, “Hak pengelolaan atas tanah (HPL): Eksistensi, pengaturan, dan praktik.”

¹⁵ Harsono, “Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya.”

penguasaan tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan Hak Pengelolaan.¹⁶ Berarti HPL merupakan Hak Menguasai Negara yang wewenang pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, yaitu : kementerian, pemerintah daerah, perusahaan milik negara, dan perusahaan milik daerah.¹⁷

Setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18 Tahun 2021) menandakan adanya penguatan pengaturan tentang HPL yang selama ini belum diatur dengan tegas dalam UUPA yang dijadikan aturan dasar mengenai pertanahan di Indonesia. Walaupun aturan HPL telah tertuang dalam peraturan lainnya, tidak menjaminkannya adanya kepastian hukum mengenai HPL. Hal ini berkaitan dengan penafsiran mengenai HPL apakah termasuk hak atas tanah atau merupakan bagian dari hak menguasai negara. Dari hal tersebut kemudian diperbaharui dengan UUCK dengan memberikan penegasan dalam Pasal 136 UUCK menyatakan bahwa: "Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya."

Pasal 137 ayat (1) UU Cipta Kerja jo. Pasal 5 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 menjelaskan "Sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada: ... f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat." Penegasan ini memberikan arti bahwa HPL adalah hak untuk mengelola tanah negara, termasuk untuk menggunakan tanah negara tersebut dapat diberikan selain kepada instansi pemerintah juga badan hukum lainnya dengan persetujuan pemerintah atau pihak ketiga lainnya. Pasal 137 ayat (2) UU Cipta Kerja jo. Pasal 7 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 berbunyi: "Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan kewenangan untuk: ... b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga..." Mengenai bentuk kerjasama yang dimaksud Pasal 138 ayat (1) UUCK dilakukan dengan mengadakan perjanjian pemanfaatan tanah.

Pemanfaatan tanah HPL oleh pihak ketiga diatur juga pada Pasal 137 ayat (2) UUCK 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." dilanjutkan dengan ayat (3) 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

¹⁶ Harsono, "Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya."

¹⁷ Rongiyati, "Pemanfaatan hak pengelolaan atas tanah oleh pihak ketiga."

diberikan HPL berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 10 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 adalah “Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat ditetapkan dengan keputusan menteri.” Definisi terkait Tanah Negara diatur pada Pasal 2 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 berbunyi: “Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara merupakan seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh pihak lain.” Ketentuan tersebut menegaskan bahwa tanah negara yang akan dilakukannya proses HPL kepada pihak kedua atau pihak ketiga dapat dilakukan atas tanah negara atas persetujuan Menteri yang berkewenangan terkait pertanahan dan untuk tanah ulayat ditetapkan berdasarkan keputusan 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 diatas Tanah Negara diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan Tanah.

Dalam hal Kebijakan baru lainnya, UUCK juncto PP No. 18 Tahun 2021 yakni mengembangkan terkait subyek baru dari subyek HPL yang diatur peraturan sebelumnya (UUPA). Perbedaan subjek dalam UUPA diantaranya adalah :

1. Instansi Pemerintah
2. Pemerintah Daerah
3. Badan Usaha Milik Negara
4. Badan Usaha Milik Daerah
5. PT. Persero;
6. Badan Otorita
7. Badan-Badan Hukum Pemerintah Lainnya yang Ditunjuk Pemerintah.

Sedangkan dalam UUCK terdapat 9 subyek :

1. Instansi Pemerintah Pusat
2. Pemerintah Daerah
3. Badan Usaha Milik Negara
4. Badan Usaha Milik Daerah
5. Badan Hukum Milik Negara
6. Badan Hukum Milik Daerah
7. Badan Hukum yang Ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.
8. Badan Bank Tanah
9. Masyarakat Hukum Adat

Subyek HPL dalam pengaturan sebelum dan sesudah UUCK adalah yang dimana sebelumnya UUCK, pemegang HPL dipastikan adalah pemerintah atau badan usaha negara/daerah, sedangkan setelah UUCK kata Pemerintah dihapus. HPL dimungkinkan untuk diberikan kepada badan hukum non- pemerintah. Adapun perbedaan berikutnya adalah sebelum UUCK, masyarakat hukum adat bukanlah

subyek HPL serta bukan merupakan subyek hak atas tanah, namun setelah UUCK masyarakat hukum adat adalah salah satu dari subyek HPL, munculnya masyarakat hukum adat sebagai subyek HPL ditegaskan dalam PP No. 18 Tahun 2021 di Pasal 5 ayat (2) maka Peraturan Pemerintah menambah norma peraturan yang tidak mengatur oleh undang-undangnya. Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara atau Tanah Ulayat ditetapkan dengan keputusan Menteri dan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan. Pemegang Hak Pengelolaan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan Hak Pengelolaan.

PP Nomor 18 Tahun 2021, memberikan corak yang berbeda dan sebagai penentu bahwa kepastian hak keberadaan Hak Milik yang diterbitkan diatas Hak Pengelolaan. Lalu dalam PP Nomor 18 Tahun 2021 terdapat juga ketentuan tentang Penguatan Hak Pengelolaan (Pasal 136 sampai 142), lalu Pasal 143 sampai 145 tentang Satuan Rumah Susun (Sarusun), selanjutnya Pasal 146 tentang Hak Pengelolaan/Hak Atas Tanah pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, serta Pasal 147 dan Pasal 175 tentang Penggunaan Dokumen Elektronik dalam UUCK. Terkait konteks Hak Pengelolaan, negara dapat berperan untuk mengatur lahan untuk mengendalikan permasalahan keterbatasan tanah dan ruang lalu bagaimana negara dapat mengatur kepemilikan tanah dan kebermanfaatan tanah agar diatur sebagaimana mestinya (agar tanah tetap bermanfaat bagi negara sesuai fungsi).

Terkait keberadaan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan, berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (3) PP Nomor 18 Tahun 2021 disebutkan jika pelepasan hak atas HPL dapat dilakukan dalam hal diberikan hak milik, dilepaskan untuk kepentingan umum, atau ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 14 ayat 1 PP Nomor 18 Tahun 2021 mengatur tentang Hapusnya Hak Pengelolaan dapat dilakukan dengan:

1. Dibatalkan haknya oleh Menteri karena cacat administrasi atau dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
2. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya
3. Dilepaskan untuk kepentingan umum
4. Dicabut berdasarkan Undang-Undang
5. Diberikan hak milik
6. Ditetapkan sebagai Tanah Terlantar
7. Ditetapkan sebagai Tanah Musnah.

Dari pasal 12 dan 14 Hak Pengelolaan dapat dilepaskan melalui mekanisme pelepasan hak yang prosesnya dilaporkan kepada Menteri ATR/Kepala BPN RI dan kemudian dilepaskan menjadi tanah Negara untuk selanjutnya dimohonkan penerbitan Hak Milik kepada pemohon hak yang memenuhi syarat serta Hak Pengelolaan otomatis hapus apabila telah diterbitkan Hak Milik di atas Hak

Pengelolaan berdasarkan surat persetujuan (rekomendasi) dari pemegang Hak Pengelolaan.

Selanjutnya, terkait bank tanah, Sistem Bank tanah hakikatnya adalah bertujuan untuk mengumpulkan tanah-tanah yang terlantar dan tanah-tanah negara yang tidak difungsikan, kemudian tanah-tanah tersebut dilakukan pengembangan dan diberikan kembali sebagaimana rencana pengelolaan tanah¹⁸. Bank Tanah sendiri, diatur oleh Pasal 125 sampai Pasal 135 Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang dimana pada pelaksanaannya diatur juga dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Beberapa pengaturan mengenai Bank Tanah dalam Peraturan Pemerintah tersebut meliputi:

1. fungsi dan tugas Bank Tanah
2. Kewenangan Bank Tanah
3. Hak Atas Tanah Bank Tanah
4. Sumber Kekayaan Bank Tanah
5. Struktur/Kelembagaan Bank Tanah
6. Jaminan Ketersediaan Tanah.

Bank Tanah memiliki beragam tugas dan fungsi yang mencakup perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, serta pendistribusian tanah. Dalam konteks perencanaan, aktivitas ini dibagi menjadi tiga periode waktu yang berbeda, yaitu perencanaan jangka panjang, rencana jangka menengah, dan rencana tahunan. Perencanaan jangka panjang mencakup langkah-langkah yang akan diambil dalam jangka waktu 25 tahun, sementara rencana jangka menengah berkaitan dengan langkah-langkah dalam waktu 5 tahun, dan rencana tahunan merinci kegiatan dalam periode satu tahun. Semua rencana ini mengacu pada pengelolaan jangka menengah nasional serta perencanaan tata ruang.

Perolehan tanah oleh Bank Tanah dapat berasal dari dua sumber utama. Pertama, tanah yang telah ditetapkan oleh pemerintah, termasuk tanah negara yang awalnya dimiliki oleh pihak lain, kawasan yang terlantar, tanah hasil pelepasan dari kawasan hutan, tanah timbul, tanah reklamasi, tanah bekas tambang, pulau-pulau kecil, tanah yang terdampak oleh perubahan tata ruang, dan tanah yang tidak memiliki pemegang hak atasnya. Kedua, tanah yang diperoleh dari pihak lain, seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, badan usaha, badan hukum, dan masyarakat. Perolehan tanah dari pihak lain dapat dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti pembelian, hibah, sumbangan, tukar-menukar, pelepasan hak, dan konsep-konsep legal lainnya.

Pengadaan tanah oleh Bank Tanah dapat dilakukan dengan dua mekanisme, yaitu pengadaan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung. Selanjutnya, pengelolaan tanah meliputi aktivitas seperti pengembangan,

¹⁸ N T Sandela dan Ilka, "Eksistensi bank tanah dalam hukum agraria di Indonesia," *Jurnal Ius Civile* 5, no. 1 (2021).

pemeliharaan, pengendalian, dan pengembangan tanah. Pemanfaatan tanah dapat terjadi melalui berbagai bentuk kerjasama dengan pihak lain, seperti penjualan, penyewaan, kemitraan bisnis, hibah, tukar-menukar, dan konsep lain yang telah disetujui. Terakhir, pendistribusian tanah melibatkan tindakan penyediaan dan distribusi tanah kepada pihak lain.

Bank Tanah juga memiliki tanggung jawab dalam menyusun rencana induk, memberikan kontribusi terhadap kemudahan perizinan berusaha atau persetujuan, melaksanakan pengadaan tanah, dan menetapkan tarif pelayanan. Dalam hal kontribusi terhadap kemudahan perizinan berusaha atau persetujuan, Bank Tanah fokus pada aspek pertanahan dan tata ruang. Hak atas tanah yang dikelola oleh Bank Tanah dapat mencakup Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, dan Bank Tanah dapat mengalokasikan atau menyediakan tanah untuk kepentingan umum, sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria.

Sumber pendapatan Bank Tanah berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pendapatan yang dihasilkan sendiri, penyertaan modal negara, dan sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Struktur organisasi Bank Tanah mencakup Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana. Komite bertanggung jawab untuk merumuskan kebijakan strategis Bank Tanah, Dewan Pengawas memiliki peran dalam pengawasan dan memberikan arahan kepada Badan Pelaksana, sedangkan Badan Pelaksana bertanggung jawab dalam merealisasikan tujuan Bank Tanah, serta mewakili Bank Tanah dalam berbagai konteks, termasuk pengadilan. Bank Tanah juga memiliki kendali terkait ketersediaan tanah untuk berbagai kepentingan, seperti kepentingan umum, sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Ini mencakup berbagai proyek dan fasilitas seperti infrastruktur transportasi, energi, telekomunikasi, fasilitas kesehatan, pendidikan, olahraga, pariwisata, ketahanan pangan, serta pengembangan teknologi. Bank Tanah memiliki wewenang untuk mengalokasikan Hak Pengelolaan tanah kepada pihak lain melalui perjanjian.

Eksistensi HPL dalam wilayah Kota Palu dan Donggala berubah secara signifikan dalam regulasi mengenai subjek Hak Pengelolaan (HPL) sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK). Sebelum UUCK, HPL merupakan hak yang dapat dimiliki oleh pemerintah atau badan usaha negara/daerah. Namun, setelah UUCK diberlakukan, terjadi perubahan mendasar dalam definisi dan syarat penerimaan HPL. HPL adalah salah satu bentuk hak atas tanah di Indonesia yang memberikan hak kepada pemegangnya untuk mengelola dan memanfaatkan suatu lahan selama jangka waktu tertentu. HPL ini memiliki tujuan yang penting dalam pengaturan pemanfaatan lahan dan pengelolaan sumber daya alam. Sebelum UUCK, pemegang HPL secara eksklusif adalah pemerintah atau badan usaha negara/daerah. Hal ini berarti bahwa hanya pemerintah atau badan

usaha yang dapat memiliki HPL dan masyarakat umum atau badan hukum non-pemerintah tidak dapat memperoleh HPL. Regulasi ini memiliki dampak besar pada kepemilikan dan pengelolaan lahan. Namun, perubahan besar terjadi setelah pemberlakuan UUCK, salah satu perubahan paling mencolok adalah penghilangan istilah Pemerintah sebagai pemegang HPL. Ini berarti bahwa setelah UUCK, HPL dapat diberikan kepada badan hukum non-pemerintah. Perubahan ini menggambarkan perubahan signifikan dalam kepemilikan dan pengelolaan lahan di Indonesia. Terlihat bagaimana UUCK terutama PP Nomor 18 Tahun 2021 ingin memberikan “jalan keluar” terkait bagaimana tata kelola yang bertujuan untuk kemanfaatan tanah secara menyeluruh dan senada dengan hasil wawancara peneliti di Kanwil BPN Provinsi Sulawesi Tengah “Karena memang pemberian hak atas tanah itu sifatnya *private*, diberikan hak atas tanah negara, udah diberikan mutlak, makanya di PP 18 ini, ketika hak atas tanah itu habis, itu kewenangan Menteri untuk menata kembali, jadi mungkin saja pas HGB nya habis (masa waktu) ditata dulu, mungkin dikasih HPL dulu, nanti diperjanjikan”

Perubahan lain yang perlu diperhatikan adalah pengakuan masyarakat hukum adat sebagai salah satu subjek HPL. Sebelum UUCK, masyarakat hukum adat bukanlah subjek HPL dan bukanlah subjek hak atas tanah. Ini berarti bahwa tradisi dan adat istiadat lokal tidak diakui dalam kerangka regulasi HPL. Pengakuan ini bertujuan untuk melindungi hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber daya alam yang mereka kelola secara tradisional. “Misalnya di suatu tempat dia banyak tanah ulayatnya, tanah ulayat kan agak susah diberikan hak atas tanah ya, kenapa? Kalau sudah diberikan hak atas tanah atas nama *private* itu kalau sudah dijual sudah, sudah, hilang. Mungkin kita coba dengan pengelolaan juga (HPL), kita buat sebuah basis hak atas tanah disitu, ulayatnya mungkin kita berikan atas nama ulayat tersebut atau nama pemerintah, diatasnya baru hak milik ulayatnya nanti bisa diperjanjikan, ketika perjanjian itu habis dia (tanah) balik lagi ke pemerintah atau mungkin ketika ada wanprestasi, pemerintah mungkin bisa lebih punya *power* di perjanjian itu.”¹⁹. Peraturan pemerintah juga memiliki peran penting dalam mengatur ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan HPL, termasuk pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek HPL. Pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek HPL ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 Tahun 2021 Pasal 5 ayat (2). PP ini merupakan langkah konkrit yang diambil oleh pemerintah untuk mengimplementasikan perubahan-perubahan yang diakui oleh UUCK. Pasal ini secara eksplisit menyatakan bahwa masyarakat hukum adat dapat menjadi pemegang HPL dan ini adalah tambahan norma peraturan yang tidak diatur dalam undang-undang sebelumnya.

Agar Penting untuk dicatat bahwa perubahan dalam regulasi HPL ini memiliki dampak yang signifikan pada berbagai aspek kehidupan masyarakat

¹⁹ Susetyo Nugroho S.Kom., M.Sc, “Hasil Wawancara,” Kepala Bidang Penetapan Hak dan Pendaftaran.

Indonesia. Salah satunya adalah bagaimana lahan digunakan dan dikelola. Sebelum UUCK, pemerintah atau badan usaha negara/daerah memiliki kontrol eksklusif atas HPL, yang dapat membatasi akses masyarakat umum dan badan hukum non-pemerintah ke lahan-lahan tertentu. Namun, dengan penghilangan istilah "Pemerintah" sebagai pemegang HPL dan pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek HPL, masyarakat umum dan badan hukum non-pemerintah memiliki kesempatan yang lebih besar untuk memperoleh dan mengelola lahan. Hal ini dapat mendorong investasi dan pengembangan di berbagai sektor, termasuk pertanian, perkebunan, pariwisata, dan industri lainnya. Lalu, demi mengoptimalkan dan melanjutkan amanat dari UUCK dan PP Nomor 18 Tahun 2021, telah mempersiapkan penambahan layanan secara elektronik dan bahkan telah menerbitkan *E-Certificate*.²⁰

Selain itu, pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan HPL juga menjadi perhatian penting. Pemerintah harus memastikan bahwa HPL diberikan dan dikelola dengan baik, sesuai dengan tujuan dan prinsip-prinsip yang telah diatur dalam regulasi. Ini mencakup pemantauan dampak lingkungan, pemantauan sosial, dan tindakan korektif yang diperlukan jika terjadi pelanggaran atau penyalahgunaan HPL. Perubahan dalam regulasi HPL juga dapat memicu perdebatan dan perselisihan terkait kepemilikan dan pengelolaan lahan. Pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam lahan tersebut mungkin mengajukan klaim atau protes terhadap pemberian HPL kepada pihak lain, terutama jika ada ketidaksetujuan atau persaingan terkait pemanfaatan lahan. Pemerintah perlu memiliki mekanisme yang efektif untuk menangani konflik semacam ini dan memastikan bahwa keputusan terkait pemberian HPL didasarkan pada kriteria yang adil dan objektif. Selain itu, penting juga untuk memastikan bahwa masyarakat hukum adat yang menjadi pemegang HPL mendapatkan dukungan dan pelatihan yang cukup untuk mengelola lahan dengan berkelanjutan.

Peran pemerintah sebagai regulator dan pengawas sangat penting. Pemerintah harus memastikan bahwa regulasi HPL yang baru diimplementasikan secara efektif, dan bahwa semua pihak yang terlibat dalam proses pemberian HPL mematuhi aturan yang ada. Pemerintah juga harus memastikan bahwa hak-hak masyarakat hukum adat dilindungi dengan baik dan bahwa mereka memiliki akses yang adil dan setara ke HPL. Dalam rangka melaksanakan perubahan ini, perlu juga untuk membangun kapasitas dan pengetahuan dalam masyarakat mengenai regulasi HPL yang baru. Ini melibatkan sosialisasi, pelatihan, dan pendidikan kepada masyarakat mengenai hak-hak mereka terkait HPL, prosedur pemberian HPL, dan tanggung jawab sebagai pemegang HPL.

Selain itu, perubahan dalam regulasi HPL juga dapat memiliki implikasi ekonomi yang signifikan. Keterlibatan badan hukum non-pemerintah dan

²⁰ Syariatudin, S.SiT., M.A.P, "Hasil Wawancara," Kantor BPN Kota Palu.

masyarakat hukum adat dalam pemanfaatan lahan dapat membuka peluang baru untuk investasi dan pengembangan ekonomi. Namun, ini juga mengharuskan pemerintah untuk mengatur dan memantau aktivitas ekonomi yang terkait dengan HPL. Pemerintah juga perlu mempertimbangkan keadilan sosial dalam implementasi regulasi HPL yang baru. Ini mencakup memastikan bahwa manfaat ekonomi dari pengelolaan lahan terdistribusi secara adil di antara semua pihak yang terlibat, termasuk masyarakat hukum adat dan badan hukum non-pemerintah dan perubahan dalam regulasi HPL juga dapat memiliki implikasi jangka panjang terhadap lingkungan dan keberlanjutan. Penting untuk memastikan bahwa pengelolaan lahan yang dilakukan oleh pemegang HPL, termasuk masyarakat hukum adat, sesuai dengan prinsip-prinsip keberlanjutan lingkungan yang dimana ini mencakup perlindungan sumber daya alam dan pengelolaan yang berkelanjutan dari lahan. Pemerintah harus memiliki mekanisme untuk memantau dan mengevaluasi dampak lingkungan dari aktivitas yang terkait dengan HPL dan mengambil tindakan korektif jika diperlukan.

Pengawasan dan penegakan hukum juga merupakan aspek penting dalam implementasi regulasi HPL yang baru. Pemerintah harus memiliki kapasitas yang cukup untuk mengawasi dan mengendalikan pemegang HPL agar mematuhi aturan dan regulasi yang berlaku. Ini termasuk penegakan hukum terhadap pelanggaran yang terkait dengan HPL. Kerjasama antara pemerintah, masyarakat hukum adat, dan badan hukum non-pemerintah sangat penting. Semua pihak harus bekerja sama untuk mencapai tujuan yang seimbang antara pengembangan ekonomi, perlindungan lingkungan, dan keadilan sosial. Penting juga untuk terus melakukan evaluasi dan perbaikan terhadap regulasi HPL yang ada. Dalam beberapa tahun pertama setelah implementasi UUCK, pemerintah harus melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan regulasi HPL yang baru. Ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah dan perbaikan yang diperlukan, serta memastikan bahwa regulasi tersebut mencapai tujuannya. Belum lagi dalam hal pengembangan layanan *digital* atau elektronik, terdapat beberapa hambatan, dimulai dengan bagaimana keterbatasan SDM dalam penggunaan layanan digital sampai bagaimana kurangnya "*man power*" dalam mengelola dan memberikan layanan *digital* tersebut.²¹

KESIMPULAN

Eksistensi Hak Pengelolaan (HPL) di Kota Palu dan Donggala telah mengalami perubahan signifikan seiring dengan pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK). Sebelumnya, HPL hanya dapat dimiliki oleh pemerintah atau badan usaha negara/daerah, namun dengan UUCK, terjadi perubahan mendasar dalam definisi dan persyaratan HPL. Hal ini mencakup penghapusan istilah

²¹ Syariatudin, S.SiT., M.A.P, "Hasil Wawancara."

"Pemerintah" sebagai pemegang HPL, yang memungkinkan HPL dapat diberikan kepada badan hukum non-pemerintah.

Perubahan ini mencerminkan upaya pemerintah untuk menciptakan tata kelola yang lebih baik dalam pemanfaatan lahan secara menyeluruh. Pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subjek HPL juga menjadi perubahan penting, yang bertujuan melindungi hak-hak mereka atas tanah dan sumber daya alam tradisional. Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 Tahun 2021 menjadi langkah konkret dalam mengimplementasikan perubahan-perubahan tersebut.

Perubahan regulasi HPL ini berdampak signifikan pada berbagai aspek kehidupan masyarakat Indonesia, termasuk pengelolaan lahan, pemanfaatan ekonomi, perlindungan lingkungan, dan keadilan sosial. Meskipun membuka peluang baru, perubahan ini juga membawa tantangan seperti pengawasan yang ketat, penanganan konflik, dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk memastikan implementasi regulasi HPL yang baru dengan efektif, mempertimbangkan dampak jangka panjang terhadap lingkungan, dan membangun kapasitas masyarakat terkait regulasi tersebut.

Lalu memastikan bagaimana tentang penguatan Pengawasan dimana pemerintah harus memastikan bahwa setiap pelaksanaan HPL tidak merugikan lingkungan alam sekitar dan masyarakat sekitar, upaya sosialisasi, pelatihan, dan pendidikan kepada masyarakat tentang regulasi HPL yang baru adalah langkah yang sangat penting dalam menjembatani kesenjangan pemahaman dan pengetahuan tentang HPL, memastikan penyelesaian Konflik terkait kepemilikan dan pengelolaan lahan, lalu , pengembangan layanan elektronik atau digital dalam pemberian dan pengelolaan HPL adalah langkah yang penting. Layanan digital dapat meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam proses pemberian HPL, pemantauan, dan pelaporan, dan akhirnya melakukan kembali evaluasi regulasi yang dimana hasil dari evaluasi ini harus digunakan sebagai dasar untuk perbaikan dan penyempurnaan dalam regulasi yang berlaku. Evaluasi juga harus memastikan bahwa regulasi HPL mencapai tujuannya, termasuk pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, perlindungan lingkungan, dan keadilan sosial.

REFERENSI

- Arisaputra, M.I. *Reforma agraria di Indonesia*. Sinar Grafika, 2015.
- Ayamiseba, J.R.dalam Nurlinda dan I. "Prinsip-prinsip pembaharuan agraria." *Rajawali Pers. hlm*, 2009, 6.
- Harsono, B. "Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya." *Djambatan*, 2003, 278–80.
- Kurniawan, T. "Pemberian hak guna bangunan di atas bagian tanah hak pengelolaan." *Keadilan* 18, no. 1 (2020): 70–84.

- Parlindungan, A P, dan M Z. "Hak pengelolaan menurut sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). CV Mandar Maju." *Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. blm* (Bandung), no. Indonesia (t.t.): 156–156.
- Rongiyati, S. "Pemanfaatan hak pengelolaan atas tanah oleh pihak ketiga." *Jurnal Negara Hukum* 5, no. 1 (2018): 77–77.
- Sandela, N T dan Ilka. "Eksistensi bank tanah dalam hukum agraria di Indonesia." *Jurnal Ius Civile* 5, no. 1 (2021).
- Santoso, U. *Hukum agraria dan hak-hak atas tanah*. Kencana Prenadamedia Group, 2010.
- Silviana, A. "Pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan antara regulasi dan implementasi." *Diponegoro Private Law Review* 1, no. 1 (2017): 37–37.
- Soerodjo, I. "Hak pengelolaan atas tanah (HPL): Eksistensi, pengaturan, dan praktik." *LaksBang Mediatama. blm. 1. Irwan Soerodjo, Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik, LaksBang Mediatama* (Sleman), 2014, 1.
- Sumardjono, M S W. "Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial dan budaya." *Kompas. blm*, 2009, 213.
- Wardhani, D K. "Disharmonisasi antara RUU Cipta Kerja bab pertanahan dengan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (UUPA)." *Jurnal Komunikasi Hukum* 3, no. 2 (2020): 440–55.