

**KAJIAN HUKUM TERHADAP HAK  
PENGELOLAAN DALAM HUKUM PERTANAHAN  
INDONESIA<sup>1</sup>**

**Oleh: Jerome Bryanto Pasandaran<sup>2</sup>**

Cornelius Tangkere<sup>3</sup>

Devy K. G. Sondakh<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis konsepsi, prinsip-prinsip, dan pengaturan, serta pelaksanaan hukum hak pengelolaan dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif melalui studi kepustakaan dan kajian dokumentasi terhadap data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan bahan hukum tertier. Pengolahan dan analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yang menekankan pada content analysis. Penelitian ini menghasilkan: Pertama, Hak Pengelolaan adalah hak dari hak menguasai negara atas tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh Instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah, Badan Hukum Milik Negara/Daerah, Badan Bank Tanah, Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Kedua Hak Pengelolaan diberikan berasal dari hak atas tanah negara dan tanah ulayat. Hak Pengelolaan berasal tanah negara telah diatur secara tegas dan terperinci pada ketentuan hukum yang berlaku sedang hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat belum diatur secara tegas dari terinci dalam ketentuan peunrang-undangan. Ketiga, Konsepsi dan prinsip-prinsip hukum hak pengelolaan memiliki ciri, konsep, dan prinsip serta sistem hukum adat pada konsep Beschikkingsrecht dalam hukum. Kesimpulannya hukum adat dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia berkohehi (menyatu dan mengikat) dengan konsep dan sistem hukum pertanahan adat.

**Kata kunci:** Hak; Pengelolaan; Hukum Pertanahan

**PENDAHULUAN**

Rancang bangun sistem hukum pertanahan di Indonesia telah menjadi keharusan hukum tatkala tuntutan dan kebutuhan ekonomi negara menjadi pilar utama dalam mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Alinea Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45) yang menegaskan Pemerintah Negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Indonesia dalam keberadaannya sebagai sebuah negara yang memiliki sumber daya agraria/sumberdaya alam yang meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Pengelolaan sumberdaya agraria/sumberdaya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. pengelolaan sumberdaya agraria/sumberdaya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat serta menyelesaikan konflik.<sup>5</sup>

Untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 45, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Artikel Tesis

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 14202108003

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Lihat Diktum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumberdaya Alam

<sup>6</sup> *Ibid.*

Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>7</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD 45 menetapkan, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Boedi Harsono menegaskan bahwa Pasal 33 ayat (3) menggariskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumberdaya alam yang ada pada negara, serta arah dan tujuan penggunaannya.<sup>8</sup> Hal yang sama dikemukakan pula oleh Achmad Sodiki bahwa Pasal 33 ayat (3) menjadi landasan bagi berlakunya hak menguasai negara dan hak negara untuk menggunakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>9</sup> Menurut Winahyu Erwiningsih bahwa kekuasaan negara atas tanah sangatlah mudah diberikan penafsiran “tunggal” sesuai dengan keinginan penguasa, sedangkan masih banyak peraturan perundang-undangan yang harus dijabarkan untuk pelaksanaan ketentuan pokok dalam UUPA.<sup>10</sup>

Memperhatikan kondisi dan karakteristik pemanfaatan lahan oleh masyarakat Indonesia, maka hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula kebutuhannya menurut perkembangan masyarakat itu sendiri. Semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan rakyat dan bangsa Indonesia haruslah dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara kelompok.

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumberdaya Alam

<sup>8</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, 2016, hlm. xxxvii.

<sup>9</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2013, hlm. 4.

<sup>10</sup> Winahyu Erwiningsih, Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945, *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, hlm. 120

Hak Pengelolaan adalah realitas pembangunan Indonesia yang masyarakat sangat heterogen dan struktur tanahnya sangat variatif. Persoalan yuridis Hak Pengelolaan dalam hukum tanah nasional terdapat perbedaan pendapat dikalangan para ahli tentang kedudukan hukum Hak Pengelolaan. Ada yang berpendapat bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah,<sup>11</sup> Selain itu, pendapat lain yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah.<sup>12</sup>

Akan tetapi dalam praktiknya persoalan hukum hak pengelolaan adalah kategori pendapat dan pandangan masing-masing tidak diberi penjelasan terhadap pandangan yang menyatakan kedudukan hukum Hak Pengelolaan dalam hukum tanah nasional masuk kategori hak menguasai negara atautkah Hak Pengelolaan itu termasuk kategori hak atas tanah.

Akan tetapi Pasal 1 angka (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18 Tahun 2021) menegaskan Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Sedangkan Hak Atas Tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan Tanah, termasuk ruang di atas Tanah, dan/ atau ruang di bawah Tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara Tanah, ruang di atas Tanah, dan/atau ruang di bawah Tanah.

Jika kita mengacu pada sejarahnya, hak pengelolaan telah ada sejak zaman Hindia Belanda yang pada intinya ingin menguasai tanah-tanah jajahan.<sup>13</sup> Sedangkan pada masa kemerdekaan Indonesia, hak pengelolaan adalah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan

---

<sup>11</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Group, Cetakan ke-1, Jakarta, 2012, hlm. 171

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Lihat dan bandingkan Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan, dan Praktik*, Cetakan ke II, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, 2014, hlm. 18.

pembangunan dalam memanfaatkan tanah-tanah negara.

Menurut AP Parlindungan, lembaga Hak Pengelolaan sudah ada jauh sebelum adanya UUPA.<sup>14</sup> Dalam kehidupan Masyarakat adat dimasing-masing persekutuannya berdasarkan sistem kewilayahan, telah memiliki pola penguasaan dan kepemilikan atas tanah, wilayah, dan sumberdaya alamnya.

Hal ini sangat berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum pertanahan, terutama akibat hukumnya terhadap hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah, perbuatan-perbuatan dan akibat hukum apa saja yang dapat ditimbulkan dalam sistem hukum pertanahan. Terutama yang dikehendaki secara hukum adalah adanya kepastian hukum maupun kepastian hak atas tanah.

Setelah mengikuti berbagai perdebatan dari waktu ke waktu oleh para pakar maupun praktisi hukum pertanahan berkaitan dengan hak pengelolaan. Termasuk juga munculnya berbagai produk hukum perundang-undangan baik secara eksplisit maupun implisit dalam pengaturan yang mengatur tentang hak pengelolaan, maka Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat telah sepakat mengeluarkan dan menetapkan produk hukum yang dikenal dengan undang-undang *Omnibus Law*. Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020). Hak Pengelolaan secara khusus diatur dalam Paragraf 2 Pasal 136 sampai Pasal 147 UU No. 11 Tahun 2020. Sebagai penjabaran lebih lanjut ketentuan pasal-pasal ini, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18 Tahun 2021).

## PEMBAHASAN

### Konsep dan Prinsip-prinsip Hak Pengelolaan

Menurut A.P. Parlindungan,<sup>15</sup> istilah Hak Pengelolaan dari bahasa Belanda, yaitu

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju), 1994, hlm. 6. Dikutip dalam Urip Santoso, *Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional*, *JURNAL*

“*beheerrecht*” yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan. Sejalan dengan pendapat A.P. Parlindungan, Supriadi menyatakan bahwa perkataan Hak Pengelolaan sebenarnya berasal dari terjemahan Bahasa Belanda yang berasal dari kata *Beheerrecht* berarti Hak Penguasaan. Hak Penguasaan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Atas Tanah-Tanah Negara.<sup>16</sup> Maria Sumardjono menegaskan istilah Hak Penguasaan (*beheer*) kemudian disebutkan dalam Surat Keputusan Menteri Agraria No. SK VII/5/Ka tanggal 20 Juni 1962 dan Surat Edaran Menteri Agraria No. Ka 3/1/1 tanggal 1 Maret 1962.<sup>17</sup>

Istilah Hak Pengelolaan sebagaimana dikemukakan oleh berbagai ahli yang mengatakan dibidang hukum agraria secara eksplisit tidak terdapat dalam UUPA.<sup>18</sup> Selanjutnya Maria Sumardjono, menegaskan penyebutan Hak Pengelolaan tidak secara eksplisit didapati dalam UUPA. Secara Implisit, pengertian itu diturunkan dari Pasal 2 ayat (4) UUPA.<sup>19</sup>

UU No. 11 Tahun 2020 dan PP No. 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Pemegang hak dimaksud adalah pemegang hak pengelolaan.<sup>20</sup>

Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara. Konsepsi penguasaan oleh Negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 45, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi).<sup>21</sup> Pengertian “dikuasai

*MIMBAR HUKUM*, Volume 24, Nomor 2 Juni 2012, hlm. 278.

<sup>16</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm., 148.

<sup>17</sup> Maria S.W. Sumardjono, “Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya”, *Jurnal MIMBAR HUKUM*, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, September 2007, II, hlm., 200.

<sup>18</sup> Irawan Soerodjo, *Opcit.* hlm. 1. Lihat Juga AP. Parlindungan, *Opcit.* h. 267.

<sup>19</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. KOMPAS, Jakarta, 2008, hlm., 199.

<sup>20</sup> Pasal 1 PP No. 18 Tahun 2021.

<sup>21</sup> Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 002/PUU-I/2003 mengenai Pengujian

oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata, jika pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.

### **Subjek dan Objek Hak Pengelolaan**

Berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 10 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 menetapkan bahwa Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat ditetapkan dengan keputusan menteri. Tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) 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. Selain itu berdasarkan rumusan Pasal 1 angka (8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP No. 19 Tahun 2021) menetapkan Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tidak dilekati dengan sesuatu Hak Atas Tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset Barang Milik Negara/Daerah.

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.<sup>22</sup> Pemberian hak pengelolaan diberikan atas tanah negara dengan keputusan pemberian hak diatas tanah negara.<sup>23</sup>

Tanah Negara meliputi: (a) Tanah yang ditetapkan Undang-Undang atau Penetapan Pemerintah; (b) Tanah reklamasi; (c) Tanah timbul; (d) Tanah yang berasal dari pelepasan/penyerahan hak; (e) Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan; (f) Tanah Telantar; (g) Tanah hak yang berakhir jangka waktunya serta tidak dimohon Perpanjangan dan/atau Pembaruan; (h) Tanah hak yang jangka waktunya berakhir dan karena kebijakan Pemerintah Pusat tidak dapat diperpanjang; dan (i) Tanah yang sejak semula berstatus Tanah Negara.

Sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada: (a) instansi Pemerintah Pusat; (b) Pemerintah Daerah; (c) Badan bank tanah; (d) Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah; (e) Badan hukum milik negara/daerah; atau (f) Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.<sup>24</sup>

Secara hukum subjek hak pengelolaan adalah lembaga atau instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah, Badan Hukum Milik Negara/Daerah, Badan Bank Tanah, Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Instansi Pemerintah Pusat dimaksud yang tugas pokok dan fungsinya tidak langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah dapat diberikan Hak Pengelolaan setelah mendapat persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang keuangan.<sup>25</sup> Badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah meliputi juga anak perusahaan yang dimiliki oleh badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah berdasarkan penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah lain.<sup>26</sup>

Badan Bank Tanah sebagaimana dimaksud diatur dalam Pasal 125 sampai Pasal 135 UU No. 11 Tahun 2020. Pemerintah Pusat membentuk badan bank tanah yang secara khusus mengelola tanah. Badan bank tanah berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah.<sup>27</sup>

---

UU Nomor 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (hlm. 18-19).

<sup>22</sup> Pasal 6 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021

<sup>23</sup> Pasal 137 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2020

---

<sup>24</sup> Pasal 137 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020 jo. Pasal 5 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021

<sup>25</sup> Pasal 6 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021

<sup>26</sup> Pasal 6 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021

<sup>27</sup> Pasal 125 UU No. 11 Tahun 2020

Badan bank tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk: (a) kepentingan umum; (b) kepentingan sosial; (c) kepentingan pembangunan nasional; (d) pemerataan ekonomi; (e) konsolidasi lahan; dan (f) reforma agraria. Ketersediaan tanah untuk reforma agraria paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari tanah negara yang diperuntukkan bank tanah.<sup>28</sup>

Tanah yang dikelola oleh badan bank tanah diberikan hak pengelolaan, Hak atas tanah di atas hak pengelolaan dapat diberi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Dalam rangka mendukung investasi, pemegang hak pengelolaan badan bank tanah diberi kewenangan untuk: (a) melakukan penyusunan rencana induk; (b) membantu memberikan kemudahan Perizinan Berusaha/persetujuan; (c) melakukan pengadaan tanah; dan (d) menentukan tarif pelayanan. Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>29</sup>

Pemegang hak pengelolaan diberikan kewenangan untuk: (a) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; (b) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan (c) menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.<sup>30</sup> Rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah sesuai dengan rencana tata ruang merupakan rencana induk yang disusun oleh pemegang Hak Pengelolaan.<sup>31</sup>

Penyerahan pemanfaatan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah. Hak

Pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain/pihak ketiga dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada: (a) pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau (b) pihak lain, apabila Tanah Hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah.<sup>32</sup> Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.<sup>33</sup> Ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan, dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan, dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya Hak Atas Tanah.<sup>34</sup>

Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan yang dikerjasamakan dengan pihak lain dapat dibebani hak tanggungan, dialihkan, atau dilepaskan, dan setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan terhadap Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan, memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan Tanah.<sup>35</sup>

#### **Hapusnya Hak Pengelolaan**

Hak Pengelolaan hapus karena: (a) dibatalkan haknya oleh Menteri karena: (1) cacat administrasi; atau (2) putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (b) dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya; (c) dilepaskan untuk kepentingan umum; (d) dicabut berdasarkan Undang-Undang; (e) diberikan hak milik; (f) ditetapkan sebagai Tanah Telantar; atau (g) ditetapkan sebagai Tanah Musnah.<sup>36</sup>

Hapusnya Hak Pengelolaan Tanah Negara, mengakibatkan: (a) Tanah menjadi Tanah Negara; atau (b) sesuai dengan amar putusan

<sup>28</sup> Pasal 126 UU No. 11 Tahun 2020

<sup>29</sup> Pasal 129 UU No. 11 Tahun 2020

<sup>30</sup> Pasal 137 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2020 jo. Pasal 7 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021

<sup>31</sup> Pasal 7 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021

<sup>32</sup> Pasal 138 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2020 jo. Pasal 8 PP No. 18 Tahun 2021

<sup>33</sup> Pasal 138 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2020

<sup>34</sup> Pasal 8 ayat (2) huruf (d) PP No. 18 Tahun 2021

<sup>35</sup> Pasal 13 PP No. 18 Tahun 2021

<sup>36</sup> Pasal 14 PP No. 18 Tahun 2021

pengadilan. (2) Tanah Negara membutuhkan penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan selanjutnya menjadi kewenangan Menteri. (3) Hapusnya Hak Pengelolaan di atas Tanah Ulayat mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan masyarakat hukum adat.<sup>37</sup>

#### **Hak Pengelolaan Bersumber pada Hak Ulayat**

Tanah ulayat adalah bidang tanah yang diatasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.<sup>38</sup> Selain itu, Tanah Ulayat adalah Tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menttut kenyataannya. masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu Hak Atas Tanah.

Dalam Ketentuan perundang-undangan tidak secara tegas dan terperinci mengatur tentang Hak Pengelolaan yang bersumberkan pada tanah ulayat sebagaimana perintah undang-undang, sehingga membawa konsekuensi hukum terhadap pelaksanaan aturan yang mengatur tentang hak pengelolaan. Jika dikatakan bahwa Hak Pengelolaan bersumber pada tanah negara dan tanah ulayat, maka secara teoretik dan konseptual hukum hak pengelolaan yang bersumber pada tanah ulayat hendaklah mengacu pada hukum adat itu sendiri sebagaimana dikemukakan oleh berbagai ahli.

Dalam Hukum Adat, masyarakat mempunyai salah satu hak yang terpenting terkait dengan ruang hidupnya, yang disebut dengan "hak Ulayat",<sup>39</sup> Dalam konsep hukum adat Indonesia kaitannya dengan hak atas tanah, menurut Ter Haar, bahwa hubungan hukum manusia satu sama lainnya dengan tanah, disebutnya "*Beschikingsrecht*" sebagaimana konsep istilah ini diambil dari pendapat Cornelis van Vollenhoven.<sup>40</sup> Konsep "*Beschikingsrecht*-hak pertuanan) digunakan, ketika Cornelis van

Vollenhoven mempelajari bagaimana menentukan kerumitan yang timbul dari konsep-konsep penguasaan dan pemanfaatan tanah dan hasil-hasilnya, baik demi kepentingan bersama masyarakat tanpa mengorbankan kepentingan dan hak peseorangan. Disatu pihak hak komunal (*communal bezitsrecht*) diutamakan, dan dipihak lain, apa yang menjadi hak milik perseorangan (*eigendomrecht*) tidak dikorbankan atau dikesampingkan begitu saja dengan adanya hak komunal (*communal bezitsrecht*). Kemudian *Beschikingsrecht* tidak dapat dipindah-tangankan atau dialihkan kepemilikan dalam bentuk apapun atas tanah milik komunal masyarakat adat, walaupun pemanfaatan atas tanah dan hasil-hasilnya telah diberikan hak-hak tertentu pada perseorangan, maka jika hak atas tanah diberikan kepada anggotanya dan kemudian diterlantarkan, maka tanah tersebut kembali menjadi milik masyarakat komunal.

Konsep hukum berlakunya kedalam oleh anggota persekutuan, dalam "*Beschikingsrecht*" sebagai hak terdahulu atau hak pertama, yang dapat diberikan hak-hak lain berupa hak membuka tanah (*ontginningrechts*) oleh anggota persekutuan, dan hak membuka tanah, dapat menimbulkan hak menikmati (*voorkeursrecht*), ketika seorang anggota yang menerima hak membuka tanah (*ontginningrechts*) mengalihkan hak kepada pihak lain untuk memanfaatkan tanahnya hanya dalam kurun waktu tertentu. Hak membuka tanah (*ontginningrechts*) dapat diwariskan.<sup>41</sup> Sedangkan konsep hukum berlakunya keluar "*Beschikingsrecht*" dapat menimbulkan hak-hak baru yang disebut "*genotrecht*", yaitu hak memanfaatkan satu kali panen oleh anggota kelompok luar komunitas untuk memanfaatkan tanah-tanah komunal dan *genotrecht* tidak dapat diwariskan.<sup>42</sup>

*Beschikkingrecht* tidak hanya terbatas saja pada tanahnya, tetapi semua apa yang ada di atas tanah maupun atas perairan dan tumbuh-tumbuhan yang tumbuh sendiri serta binatang-binatang yang hidup liar.<sup>43</sup> Dan untuk mengatur ketertiban penggunaan tanah dengan hak pertuanan, tanggung jawab itu dibebankan

<sup>37</sup> Pasal 15 PP No. 18 Tahun 2021

<sup>38</sup> Pasal 1 angka (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat.

<sup>39</sup> Rosmidah, "Pengakuan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dan Hambatan Implementasinya", Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, 2010, hlm. 95

<sup>40</sup> B. Ter Haar Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, Judul aslinya "*Beginselen En Stelsel Van Het Adatrecht*", Diterjemahkan oleh K.Ng. Soebakti Poesponoto, Cetakan ke-empat, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hlm. 71

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 75

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 79

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 81-82

kepada penghulu-penghulu rakyat, baik itu sifat berlakunya kedalam maupun berlakunya keluar atas hak-hak yang timbul dari hak pertuanan.

Sesudah Indonesia merdeka dengan Pasal II Aturan Peralihan UUD 45 sebelum diamandemen menetapkan: Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Pasal ini mempertegas bahwa hukum adat sebagai hukum yang hidup yang mengatur persekutuan masyarakat hukum adat di Indonesia diakui dan diterima sebagai hukum yang berlaku walaupun beragam hukum adat yang berlaku disetiap tempat di wilayah Nusantara. Kemudian pada tahun 1960 pemerintah negara Indonesia mengeluarkan UUPA sebagai hukum yang "dinobatkan" oleh para praktisi, akademisi, politisi, bahkan negarawan sebagai produk hukum yang menyatukan dualisme hukum di Indonesia dibidang pertanahan.

Dalam Pasal 3 UUPA ditegaskan bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat. Kemudian Pasal 5 UUPA mempertegas bahwa Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat.

Akan tetapi, kehendak politik hukum pertanahan dalam UUPA ini, secara jelas dan tegas menyatakan sebaliknya dalam Penjelasan Umum dua romawi "II" pada angka (3) menegaskan bahwa menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula didalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa didalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat didalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan.

Akan tetapi perlu diperhatikan dan dicermati dengan teliti penegasan selanjutnya dengan pernyataan: "Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat

itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu. Tidakkah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, menolak dibukanya hutan dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri sering kali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. *"Tidakkah dapat dibenarkan, jika didalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas daripada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya didalam lingkungan Negara sebagai kesatuan."*<sup>44</sup> Sikap yang demikian terang bertentangan dengan azas pokok yang tercantum dalam pasal 2 dan dalam prakteknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya.

Jika kita menyimak materi pengaturan dalam UUPA, maka secara materil UUPA tidak mengatur lebih jauh dan rinci tentang hak-hak atas tanah milik masyarakat komunal, seperti hak ulayat. Sehingga UUPA tidak dapat dijadikan dasar untuk menjadi jaminan dan kepastian hukum terhadap pelaksanaan hak-hak masyarakat komunal terhadap tanah ulayatnya. Hal ini tercermin dalam penjelasan umum UUPA ini sebagaimana terurai di atas.

Pada kenyataannya sekarang banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui dan diterima menjadi hukum oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya. Akhir-akhir ini di berbagai daerah timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya.

---

<sup>44</sup> Kursif (cetakan miring) oleh penulis

Pada tahun 1999 Pemerintah pusat melalui Kementerian Agraria mengeluarkan peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Belum pernah ada satupun peraturan perundang-undangan yang mengatur cara pengakuan keberadaan masyarakat adat beserta hak-hak atas tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelolanya hingga keluarnya Peraturan Menteri Negara Agraria ini. Permenag ini tentunya perlu diperlakukan sebagai produk perundang-undangan yang bersifat transisi. Dalam cara pandang politik hukum, ketika konfigurasi politik berubah, maka produk hukum itu perlu dipertanyakan relevansinya.<sup>45</sup>

Ada beberapa hal pokok yang diatur oleh Permenag ini berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat, diantaranya adalah:

1. Pelaksanaan hak ulayat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut hukum adat setempat.
2. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:
  - a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
  - b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
  - c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.
3. Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak dapat lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat

ditetapkannya Peraturan Daerah (a) sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria; (b) merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku.

4. Penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah ulayat oleh perseorangan dan badan hukum dapat dilakukan: (a) oleh warga masyarakat hukum adat. (b) Oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah berdasarkan pemberian hak dari Negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku. Pengelepasan tanah ulayat untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau ditelantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan.

## **PENUTUP**

Hak Pengelolaan adalah sebagian hak dari hak menguasai negara atas tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh Instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah, Badan Hukum Milik Negara/Daerah, Badan Bank Tanah, Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Wewenang Hak Pengelolaan adalah (1) menyusun Rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; (2) Hak pengelolaan dapat digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain; dan (3) Menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai perjanjian. Objek Hak

---

<sup>45</sup> Noer Fauzi Rachman, Siti Rakhma Mary, Yance Arizona, Nurul Firmansyah, *Kajian Kritis atas Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*, Epistema Institute Jakarta, Agustus 2012, hlm. 3.



Pengelolaan adalah Tanah Negara dan Tanah Ulayat.

Ketentuan hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara telah diatur secara rinci dalam UU No. 11 Tahun 2020 dan peraturan pelaksanaan dalam PP No. 18 Tahun 2021. Sedangkan hak Pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat belum diatur secara rinci dalam ketentuan perundangan-undangan yang berlaku. Oleh sebab itu, konsep dan prinsip hukum hak pengelolaan mengacu dan bertitik-tolak pada prinsip-prinsip hukum adat dengan konsep *Beschikingsrecht* sebagaimana dikemukakan oleh pakar hukum adat. Atau dengan kata lain, konsepsi dan prinsip-prinsip hukum serta pengaturan hukum hak pengelolaan memiliki ciri dan karakteristik yang sama dengan konsep *Beschikingsrecht*.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2013
- B. Ter Haar Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, Judul aslinya "*Beginzelen En Stelsel Van Het Adatrecht*", Diterjemahkan oleh K.Ng. Soebakti Poesponoto, Cetakan keempat, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, 2016.
- Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan, dan Praktik*, Cetakan ke II, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, 2014
- Maria S.W. Sumardjono, "Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya", *Jurnal MIMBAR HUKUM*, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, September 2007
- \_\_\_\_\_, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. KOMPAS, Jakarta, 2008
- Noer Fauzi Rachman, Siti Rakhma Mary, Yance Arizona, Nurul Firmansyah, *Kajian Kritis atas Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*, Epistema Institute Jakarta, Agustus 2012
- Rosmidah, "Pengakuan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Dan Hambatan Implementasinya", *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum*, 2010
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007
- Urip Santoso, Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional, *JURNAL MIMBAR HUKUM*, Volume 24, Nomor 2 Juni 2012
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Group, Cetakan ke-1, Jakarta, 2012
- Winahyu Erwiningsih, Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945, *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumberdaya Alam
- Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 002/PUU-I/2003 mengenai Pengujian UU Nomor 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi