

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Eksistensi tanah merupakan unsur penting bagi masyarakat Indonesia sebagaimana yang ditegaskan Van Dijk yaitu “Tanahlah yang merupakan modal yang terutama, dan untuk bagian terbesar dari Indonesia, tanahlah yang merupakan modal satu-satunya.”¹ Pandangan tersebut kemudian terejawatahkan oleh para pendiri bangsa ini melalui rumusan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya 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

¹ Hadiyati, Nur. "Memahami Problematika Hak Pengelolaan Tanah Kota Batam Dalam Rangka Penetapan Batam Sebagai Kawasan Ekonomi Khusus." *Jurnal Yurispruden* 2, No.1 (2019): 51-65.

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 pengelolaan (garis bawah oleh penulis) kepada Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.” Dapat dilihat pada 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.

Definisi hak pengelolaan dimuat dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah (“PP 40/1996”) yang menjelaskan bahwa *hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.*

Pada prinsipnya tujuan pemakaian tanah adalah untuk memenuhi dua jenis kebutuhan yaitu untuk diusahakan dan untuk membangun sesuatu. Terkait dengan wewenang yang diberikan kepada pemegang hak pengelolaan, menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya (“Permendagri 1/1977”) wewenang tersebut meliputi:

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya.
3. Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Mengikuti perkembangan dan situasi global yang menuntut adanya percepatan pertumbuhan perekonomian salah satunya dengan 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.

UU Cipta Kerja mendapat sorotan tajam karena menggunakan metode baru dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia, yakni metode omnibus law. Metode ini adalah metode sapu jagad dengan membentuk undang-undang baru yang merevisi beberapa ketentuan di beberapa undang-undang lainnya, kemudian dijadikan dalam satu undang-undang. Omnibus Law adalah sebuah peraturan perundangundangan yang mengandung lebih dari satu muatan pengaturan. Dalam satu buah Omnibus Bill atau Atc terdapat banyak pengaturan yang dimana bertujuan untuk menciptakan sebuah peraturan mandiri tanpa terkait (atau setidaknya dapat menegasikan) dengan peraturan lain.²

Selain itu Omnibus law diartikan sebagai suatu metode untuk menghasilkan Undang-Undang yang berkualitas, bukan bentuk produk hukum. Seperti halnya berbagai teknik/metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah cukup populer di Indonesia seperti: *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dan *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology (ROCCIP)*. Sedangkan Glen Stuart Krutz mengartikan; “*omnibus drafting is any piece of major legislation that: spans three or more major topic policy areas or ten more sub-topic policy areas, and is greater than the mean plus one standard*

² Ahmad Redi, Omnibus Law Gasasan Pengaturan untuk Kemajuan Rakyat, (Jakarta: Diskusi Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, 2020), hlm.6.

devinition of major bilis in word".³ Dalam melakukan penataan regulasi, metode legislasi baru yakni teknik Omnibus Law pun diterapkan. Dengan menggunakan teknik Omnibus Law, persoalan dalam berbagai Undang-Undang tersebut dapat diselesaikan tanpa harus merevisi berbagai Undang-Undang, melainkan cukup dengan membuat 1 (satu) Undang-Undang baru yang mengamandemen pasal dalam beberapa Undang-Undang.

Ketentuan hak pengelolaan, adalah satu dari sekian kebutuhan dan permasalahan yang ada dalam, karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tidak diatur secara rigid padahal memiliki kebutuhan praktis yang tinggi khususnya bagi pemerintah. Menurut Maria S.W Sumardjono,⁴ hak pengelolaan tidak disebutkan secara eksprisiv verbis dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disingkat UUPA. Secara etimologi hak pengelolaan direduksi dari bahasa Belanda "Beheersrecht" yang memiliki arti hak penguasaan. Hak pengelolaan dalam UUPA hanya terdapat dalam penjelasan umum angka II nomor 2 dalam UUPA mengatakan bahwa "Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak

³ Glen Krutz, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating the Right of Environmental Scientist to Express Professional Opinion*, (Environmental Law Reporter, 2005), hlm. 35.

⁴ Maria S.W Sumardjono, *Hak Pengelolaan : Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Mimbar Hukum, Edisi Khusus. Faultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta. 2007. Hlm. 29.

guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.” Konsep hak pengelolaan secara tegas baru ada dalam level undang-undang yakni dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Dengan keberadaan ketentuan hak pengelolaan yang minimalis itu, itu kemudian menjadi salah satu dasar kebijakan pemerintah untuk melakukan hubungan dengan pihak ketiga melalui skema pemanfaatan Barang Milik Negara (BMN) dan Barang Milik Daerah (BMD) atau yang lazim dikenal sebagai aset daerah, yang merujuk kepada Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam skema pemanfaatan BMN dan BMD, UUPA memberikan regulasi tentang alas hak pengelolaan berupa tanah, sedangkan UU Perbendaharaan Negara memberikan kepastian bagi aspek penerimaan manfaat berupa keuntungan ekonomi bagi pemerintah sebagai pemasukan yang sah.

Dalam UU Cipta Kerja beserta dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 telah mengatur mengenai hak pengelolaan secara komperhensif, dimana dalam aturan tersebut mulai dari siapa subjek yang berhak menerima atau memiliki atau mengajukan hak pengelolaan, objek hak pengelolaan, aturan mengenai hak pengelolaan yang bersumber dari tanah ulayat, hingga Pembebanan, Peralihan, dan Pelepasan Hak

Pengelolaan. Sehingga apabila dikatakan bahwasanya jika dalam aturan atau regulasi sebelumnya pengaturan mengenai hak pengelolaan hanya disebutkan secara implisit dalam undang-undang, dan di jabarkan secara umum oleh peraturan menteri, maka dalam regulasi yang baru dengan UU Cipta Kerja beserta dengan PP. nomor 18 tahun 2021 telah menyempurnakan hal-hal mengenai hak pengelolaan.

Inkonsistensi pengaturan perihal peruntukan tanah negara melalui HPL menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang mengabaikan makna penguasaan negara dalam konstitusi negara Indonesia. Sudah semestinya pengaturan HPL dalam UU Cipta Kerja dan Peraturan Pelaksananya dirumuskan dengan tetap merujuk asas-asas yang bermuara pada terpenuhinya masyarakat yang sejahtera dan makmur termasuk penguasaan atas tanah.⁵ 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.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, terdorong kepada Penulis untuk mengangkat skripsi dengan judul: **“Analisis Yuridis Penerapan Hak Pengelolaan Atas Tanah Dalam Undang-Undang Cipta Kerja.”**

B. Rumusan Masalah

⁵ Maulana Syekh Yusuf, Arba dkk. Eksistensi Hak Pengelolaan (HPL) dan Kewenangan Pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah. Vol.8 No.3 Edisi Agustus 2020. Hlm 1

1. Bagaimana Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah Dalam Undang-Undang Cipta Kerja?
2. Apa Implikasi Hukum Atas Perubahan Hak Pengelolaan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja?

C. Tujuan Penulisan

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Pengaturan Hak Pengelolaan Atas Tanah Dalam Undang-Undang Cipta Kerja
2. Untuk Mengetahui Apa Implikasi Hukum Atas Perubahan Hak Pengelolaan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja?

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Memperdalam dan mengembangkan keilmuan hukum pada umumnya dan Hukum Perdata pada khususnya berkaitan dengan penerapan *Hak Pengelolaan Lahan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja*.

2. Secara Praktis

Secara Praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada pembaca, baik mahasiswa, maupun para pencari keadilan yang membutuhkan pemahaman terkait permasalahan yang penulis angkat dalam penelitian ini, penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu dari sumber atau bahan mereka untuk mempelajari dan/atau memahami

permasalahan terkait. Secara praktis penelitian ini juga adalah sebagai salah satu syarat untuk penulis mendapatkan gelar kesarjanaan strata 1.

E. Manfaat Penelitian

1. Penelitian yang penulis lakukan ini berharap mampu meningkatkan pemahaman akan keintelektualan penulis dalam bidang hukum perdata dan juga menambah kekayaan keilmuan dalam penelitian ini. Penelitian ini juga sebagai salah satu syarat guna memenuhi amanah penulis tugas akhir dalam menyelesaikan pendidikan strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.
2. Dari penelitian ini penulis berharap dapat dijadikan sebagai referensi atau rujukan akademisi dalam melakukan penelitian atau lainnya khususnya terkait dengan *Hak Pengelolaan Lahan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja*

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Merupakan jenis penelitian yang mengkaji dan menganalisa permasalahan tersebut yang berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek yakni aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur, dan komposisi.

1. Metode Pendekatan

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (Statute approach) dan Pendekatan Konseptual.

Penelitian ini dilakukan dengan penelitian doktrinal atau normatif. Penelitian doktrinal atau normatif adalah penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang terdiri dari asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).

Penulis juga menggunakan pendekatan konsep untuk dapat mengidentifikasi isu hukum yang berkaitan dengan penelitian sehingga dapat membangun argumentasi-argumentasi hukum yang belandaskan doktrin-doktrin hukum.

2. Sumber Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian yuridis normatif, untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogiayanya, diperlukan sebagai sumber-sumber penelitian hukum yang dapat dibedakan menjadi bahan-bahan hukum sekunder dan bahan-bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum Primer dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim .

Adapaun bahan hukum priemer yang digunakan oleh penulis yakni :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang penulis gunakan untuk mendukung bahan hukum primer dalam menganalisa permasalahan. Bahan hukum sekunder berasal dari buku-buku, jurnal, dokumen-dokumen, maupun informasi dari internet yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum Tersier yaitu data yang berkaitan erat dengan data sekunder yang digunakan penulis untuk membantu menganalisis, bahan hukum tersier yang penulis gunakan antara lain yaitu: Kamus Besar Bahasa Indonesia, Legal Dictionary, Media Internet.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini Teknik Memperoleh Bahan Hukum dilakukan dengan studi kepustakaan (library research) dan dokumen studi yang memiliki relevansi dengan peraturan perundangan yang mengatur tentang objek kajian ini. Studi kepustakaan merupakan studi yang mencari dan

mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait, kemudian membaca dan memetakan serta menyusun bahan-bahan tersebut dalam suatu kerangka. Selain itu pengumpulan bahan hukum juga dilakukan dengan literatur, makalah, dan lain-lain.

4. Analisa Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan merupakan interpretasi sistematis dan interpretasi gramatikal. Penafsiran sistematis adalah menafsirkan undang-undang dengan jalan menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu perundang-undangan atau dengan undang-undang lain. Sedangkan Penafsiran gramatikal adalah menafsirkan undang-undang menurut arti perkataan (istilah). Antara bahasa dengan hukum terdapat hubungan yang erat sekali. Bahasa merupakan alat satu-satunya yang dipakai pembuat undang-undang untuk menyatakan kehendaknya, tetapi ada kalanya pembuat undang-undang tidak dapat merangkai kata-kata yang tepat.

5. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan penelitian skripsi ini terdiri dari empat (4) Bab yang dimulai dari bab satu (1) hingga bab empat (4) yang diuraikan sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Dalam Bab I di bagian pendahuluan akan terdiri dari, Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Dalam Bab II ini akan menguraikan dan menjelaskan berbagai teori-teori hukum yang dapat mendukung penelitian dalam membahas dan menjawab rumusan Hak Pengelolaan Lahan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

Bab III : Pembahasan

Pada Bab III ini Penulis dalam bab ini akan melakukan pembahasan yang secara spesifik dan substantive mengenai permasalahan yang telah ada dalam penelitian ini

Bab IV : Penutup

Dalam Bab IV yang merupakan bagian penutup dari penelitian ini, akan berisi kesimpulan yang penulis dapat setelah melakukan pembahasan dan pengkajian yang mendalam terkait isu hukum yang penulis angkat yakni Hak Pengelolaan Lahan Dalam Undang-Undang Cipta Kerja dari kesimpulan tersebut penulis kemudian akan memberikan saran untuk memperbaiki persoalan hukum yang ada.