



LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria

Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804

Volume 1, Nomor 2, April 2022

Artikel diterbitkan: 25 April 2022 DOI: <https://doi.org/10.23920/litra.v1i2.771>

**KEDUDUKAN HAK PENGELOLAAN DALAM HUKUM TANAH NASIONAL
DIKAITKAN KEPEMILIKAN BARANG MILIK NEGARA/DAERAH**
***THE POSITION OF MANAGEMENT RIGHTS IN THE NATIONAL LAND LAW IS
LINKED TO STATE/REGIONAL PROPERTY OWNERSHIP***

Moch Dinur Zulfiqar^a, Yani Pujiwati^b, Sari Wahjuni^c

^aAlumni Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, email: dinur76@gmail.com

^{bc}Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.

ABSTRAK

Kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional dirasa belum memberikan kepastian hukum. Hal tersebut tidak terlepas dari pengaturannya yang belum memberikan kepastian hukum khususnya pengaturan mengenai subjek dan kewenangan hak pengelolaan. Dengan berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 yang turut pula mengatur tentang hak pengelolaan, perlu ditinjau sejauh mana Undang-Undang tersebut memberikan solusi terhadap permasalahan yang berkenaan dengan hak pengelolaan, khususnya berkenaan dengan objek tanah yang merupakan hak pengelolaan sekaligus juga dikategorikan sebagai Barang Milik Negara/Daerah. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan UU Nomor 11 Tahun 2020 mempertegas kedudukan hak pengelolaan sebagai hak menguasai negara dan akibat hukum dari pengaturan hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 terhadap kepemilikan barang milik negara/daerah adalah tidak akan ada dualisme pengaturan terhadap satu objek tanah yang menyangkut hak pengelolaan dan barang milik negara/daerah berupa tanah.

Kata kunci: Hak Pengelolaan; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja ; Barang Milik Negara/Daerah.

ABSTRACT

The position of management rights in national land law does not provide legal certainty. this is inseparable from the regulation which does not provide legal certainty, especially the regulation regarding the subject and purpose of management rights. With the enactment of Law Number 11 of 2020 which also regulates management rights, it is necessary to review the extent to which the law provides solutions to problems related to management rights, especially with regard to land objects which are management rights and are also categorized as State/Regional Property. The research method used is normative juridical. The results of the study show that Law Number 11 of 2020 emphasizes the position of management rights as rights to control the state and the legal consequences of regulating management rights in Law Number 11 of 2020 on state/regional property ownership is that there will be no dualism in the regulation of one land object concerning management rights. and state/regional property in the form of land.

Keywords: Management Rights; Law number 11 of 2020 regarding job creation; State/Regional Ownership Of Property.

PENDAHULUAN

Pada eksistensinya hak pengelolaan dikenal sebagai bagian dari Hak Menguasai negara yang berunsur publik, dalam artian kewenangan yang dimilikinya bersifat publik, yaitu bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi berwenang peruntukan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah-tanah di Indonesia sehingga dapat memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia¹

Mengenai hak menguasai negara apabila kita merujuk pada ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) Kalimat dikuasai tidak sama dengan dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara untuk pada tingkatan yang tertinggi mengatur, menyelenggarakan, 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 Indonesia.²

Berbicara mengenai kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional tidak terlepas dari perbedaan pandangan para ahli mengenai penempatan atau kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional³.

Dikalangan para ahli mengenai kedudukan hak pengelolaan ini secara garis besar terbagi dua pendapat, ada yang berpendapat bahwa kedudukan hak pengelolaan ini merupakan hak menguasai negara antara lain yaitu Maria S.W Sumardjono menyatakan bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya dan Boedi Harsono mengatakan bahwa hak pengelolaan sebagai gempitan hak menguasai dari negara sedangkan yang menyatakan bahwa hak pengelolaan itu merupakan hak atas tanah antara lain A.P. Parlindungan yang menyatakan bahwa hak pengelolaan adalah hak atas tanah diluar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UU Nomor 5 Tahun 1960). Sementara itu, R. Atang Ranoemihardja menyatakan bahwa hak pengelolaan merupakan hak atas tanah yang dikuasai negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah baik dipergunakan usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga.⁴

Perbedaan pandangan mengenai kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional tidak terlepas dari eksistensi pengaturan hak pengelolaan dalam hukum positif Indonesia, tercatat pengaturan hak pengelolaan tersebar di kurang lebih 10 peraturan perundang-undangan dimana sebagian besar peraturan perundang-undangan tersebut merupakan peraturan setingkat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri.

Salah satu aspek yang sering berubah dari pengaturan hak pengelolaan ialah pengaturan mengenai subjek atau pemegang hak pengelolaan, Hak pengelolaan sebagai jenis hak penguasaan atas

¹ Wardhani, Dwi Kusumo. 2020. "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 (2): 447-448.

² Kurniawan, Triadi. 2020. "Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan". *Keadilan* 18 (1): 72.

³ Santoso, Urip. 2012 "Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional". *Mimbar Hukum* 24 (2): 283

⁴ Soerodjo, Irawan. 2014. *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL), Eksistensi, Pengaturan Dan Praktik*, Surabaya: Laksbang Mediatama, hlm.4.

tanah lahir tidak didasarkan pada Undang-Undang, melainkan berdasarkan peraturan menteri, dimana hak pengelolaan lahir dari konversi hak penguasaan atas tanah milik negara.⁵

Dalam eksistensinya sejak istilah hak pengelolaan mulai muncul sebagaimana dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-ketentuan Tentang Kebijakan-selanjutnya yang merupakan “cikal bakal” atau “embrio” lahirnya istilah hak pengelolaan dalam sistem hukum pertanahan nasional.⁶

Pengaturan mengenai subjek hak pengelolaan kemudian silih berganti diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti pada pengaturan subjek hak pengelolaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, dalam hal ini subjek hak pengelolaan menjadi lebih luas terutama dengan masuknya perusahaan yang berbentuk badan hukum sebagai subjek dari hak pengelolaan yang dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai makna perusahaan yang berbentuk badan hukum yang tentunya menimbulkan pemahaman yang sangat luas karena dengan pengaturan tersebut maka badan hukum perdata pun dapat menjadi subjek hak pengelolaan. Kemudian dengan masuknya perusahaan yang seluruh atau sebagian modalnya milik pemerintah dan perusahaan daerah sebagai pemegang hak pengelolaan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan.

Permasalahan yang perlu digaris bawahi dalam hal ini juga ialah apakah badan-badan tersebut yang orientasinya bersifat komersial dapat melaksanakan tugas kewenangan publik yang melekat pada lembaga hak pengelolaan.

Aspek selanjutnya yang mempengaruhi terkait dengan kedudukan hak pengelolaan ialah aspek kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada subjek hak pengelolaan, terutama dalam hal kewenangan pemegang hak pengelolaan untuk memberikan sebagian atau seluruh bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak lain, hal ini perlu dilihat sejauh mana kewenangan tersebut dapat mewujudkan tujuan dari hak pengelolaan sebagai hak menguasai negara yang tujuannya yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Apabila mengacu pada eksistensi pengaturan hak pengelolaan dirasa belum tercermin adanya suatu aturan bagi subjek hak pengelolaan untuk memperhatikan aspek sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang menjadi tanggung jawab subjek hak pengelolaan yang pada hakikatnya merupakan suatu kewenangan publik.

Pembangunan Indonesia menuntut eksistensi hak pengelolaan perlu disempurnakan untuk dikoreksi sesuai dengan hakikat dan prinsip-prinsip hukum baik itu segi filosofis, yuridis dan sosiologis.⁷ Pada tahun 2020 pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menerbitkan

⁵ Efendi, Feri, Ahmad Fauzi, and Alpi Sahari. 2020. “Analisis Hukum Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Dari Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang kepada PT. Kawasan Industri Medan (Persero)”. *Juris Studia: Jurnal Kajian Hukum* 1 (2): 188.

⁶ Soerodjo, I. *Op.Cit.*, hlm. 19.

⁷ Rahmi, Elita. 2010. “Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Dan Realitas Pembangunan Indonesia” *Jurnal Dinamika Hukum* 10 (3): 350.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Nomor 11 Tahun 2020), dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 ini turut mengatur mengenai ketentuan-ketentuan hak pengelolaan, dalam hal ini menarik untuk ditinjau sejauh mana UU Nomor 11 Tahun 2020 ini dapat memperkuat kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional.

Selanjutnya fokus dari penelitian ini juga untuk menganalisis mengenai dampak pengaturan jangka waktu pemanfaatan tanah hak guna bangunan diatas hak pengelolaan oleh pihak ketiga yang diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 18 Tahun 2021) terhadap pengaturan jangka waktu pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah melalui bangun guna serah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP Nomor 28 Tahun 2020).

Konsep jangka waktu pemanfaatan tanah hak guna bangunan diatas hak pengelolaan oleh pihak ketiga sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 Jo. PP Nomor 18 Tahun 2021 mengatur bahwa pemanfaatan tanah hak guna bangunan diatas hak pengelolaan paling lama 30 tahun dengan membuka opsi kemungkinan perpanjangan selama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun⁸, artinya dalam hal ini pengaturan hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 Jo. PP Nomor 18 Tahun 2021 membuka kemungkinan adanya perpanjangan dan pembaharuan jangka waktu pemanfaatan tanah hak guna bangunan diatas hak pengelolaan oleh pihak ketiga.

Sementara dalam konsep pengaturan barang milik negara/daerah berupa tanah sebagaimana yang diatur dalam PP Nomor 28 Tahun 2020, mengatur bahwa barang milik negara/daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga melalui bangun guna serah diatur bahwa jangka waktu bangun guna serah paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan setelah habisnya jangka waktu maka pihak ketiga tersebut harus menyerahkan objek bangun guna serah tersebut kepada pengelola.⁹ Artinya tidak membuka kemungkinan adanya perpanjangan maupun pembaharuan jangka waktu.

Perbedaan mengenai konsep jangka waktu pemanfaatan tanah oleh pihak ketiga yang diatur dalam pengaturan hak pengelolaan yang terdapat pada UU Nomor 11 Tahun 2020 Jo. PP Nomor 18 Tahun 2021 dan pengaturan jangka waktu pemanfaatan tanah barang milik negara/daerah sebagaimana yang diatur dalam PP Nomor 28 Tahun 2020 ini akan menjadi masalah apabila suatu objek tanah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga tersebut merupakan tanah hak pengelolaan yang juga merupakan tanah barang milik negara/daerah yang menimbulkan ketidakpastian hukum berkenaan dengan peraturan mana yang akan menjadi acuan terutama mengenai konsep jangka waktu pemanfaatan oleh pihak ketiga.

Sebagai contoh sengketa yang terjadi antara PT. Duta Pertiwi tbk dengan pemegang unit sertifikat hak milik atas satuan rumah susun di rumah susun pertokoan ITC Mangga Dua, dalam hal ini PT. Duta Pertiwi tbk sebagai pihak yang membangun rumah susun tidak memberikan informasi kepada

⁸ Pasal 137 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah.

⁹ Pasal 36 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Jo. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

konsumennya bahwa tanah tempat dibangunnya pertokoan ITC Mangga Dua tersebut merupakan tanah hak guna bangunan diatas hak pengelolaan milik Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Pemprov DKI Jakarta) yang dibangun melalui perjanjian bangun guna serah.¹⁰ Dalam hal ini tanah tersebut merupakan tanah hak pengelolaan yang sekaligus merupakan barang milik daerah sehingga apabila ditinjau dari aspek pengaturan jangka waktu pemanfaatannya apabila pemilik atas sertifikat hak milik atas satuan rumah susun akan memperpanjang jangka waktu pemanfaatannya, aturan yang menjadi rujukan atas perpanjangan jangka waktu pemanfaatan tersebut apakah merujuk pada ketentuan hak atas tanah diatas hak pengelolaan ataukah ketentuan pemanfaatan barang milik daerah berupa tanah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga melalui bangun guna serah yang tentunya saling bertentangan satu dengan lainnya.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, permasalahan akan dibatasi sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Kedudukan Hak Pengelolaan Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja?
2. Bagaimanakah Akibat Hukum Pengaturan Hak Pengelolaan Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah Berupa Tanah?

METODE PENELITIAN

Spesifikasi penelitian ini menggunakan metode deskriptif, suatu penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.¹¹

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yaitu dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.¹²

Tahap penulisan ini dibagi atas dua tahap, yaitu Penulisan kepustakaan (*library research*) adalah penelitian berupa mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat para ahli ataupun penemuan-penemuan hukum yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.¹³ Serta penelitian lapangan yang bertujuan untuk melengkapi data sekunder serta untuk melihat perbandingan antara teori-teori yang didasarkan pada ilmu pengetahuan dengan praktik yang terjadi maka dilakukan penelitian lapangan.

¹⁰Yodiniya, Sausan. 2020. "Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Untuk Pertokoan Dengan Status Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun", *Acta Diurnal* 3 (2): 242.

¹¹Soekanto, Soerjono. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, hlm.10.

¹²Panjaitan, Marojahan JS. 2017. *Pembentukan Dan Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*. Bandung: Pustaka Reka Cipta, hlm.199.

¹³Soemitro, Ronny Hanitijo. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia. hlm.11.

PEMBAHASAN

Kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Ditinjau dari aspek makna ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan tersebut makna “dikuasai oleh negara” berarti Negara bukanlah “pemilik” sumber daya agraria yang ada dalam wilayah Republik Indonesia, melainkan hanya sebagai “penguasa”. Dalam kaitannya dengan kewenangan negara untuk menguasai, maka walaupun negara hendak dikatakan sebagai “pemilik”, maka harus dipahami dalam konteks hukum publik (*publiekrechtelijk*), bukan sebagai pemilik (*eigenaar*) dalam pengertian yang bersifat keperdataan (*privat rechtelijk*).¹⁴ Artinya dalam hal ini negara memiliki kewenangan secara yuridis formal sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan pengendali kegiatan-kegiatan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya. Sementara makna dari “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” berarti dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, harus didukung dengan penataan sistem hukum yang berpihak kepada rakyat.¹⁵

Berpijak dari pemahaman yang dikemukakan di atas, maka apabila ditinjau dari aspek eksistensi hak pengelolaan sebelum berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020, awal mula konsep hak pengelolaan pertama kali diperkenalkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah Negara. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur penguasaan tanah-tanah negara oleh kementerian, jawatan, atau daerah swatantra, yang merupakan terjemahan dari *beheersrecht*. Berasal dari hak penguasaan atas tanah negara lahir hak pengelolaan melalui konversi yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya. Akan tetapi apabila dicermati, penguasaan atas tanah negara sebagaimana ketentuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah Negara, yang diberikan kepada kementerian, jawatan, atau daerah swatantra bersifat *publiekrechtelijk*.

Apabila dibandingkan dengan konversi hak penguasaan atas tanah negara menjadi hak pengelolaan sebagaimana ketentuan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, terjadi perubahan sifat dari hak penguasaan atas tanah negara yang bersifat *publiekrechtelijk* menjadi bersifat campuran (hibrida) antara *publiekrechtelijk* dan *privaatrechtelijk*.¹⁶

Sifat *publiekrechtelijk* terdapat dalam wewenang pemegang hak pengelolaan, yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, sedangkan sifat *privaatrechtelijk* terdapat dalam wewenang pemegang hak pengelolaan, yaitu menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang

¹⁴ Jack Reynold Ayamiseba dalam Nurlinda, Ida. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm.61.

¹⁵ Ibid, hlm. 67.

¹⁶ Santoso, Urip. 2012. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, hlm. 169.

berjangka waktu 6 (enam) tahun, dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan.¹⁷

Dalam praktiknya, kewenangan pemegang hak pengelolaan oleh pemegangnya hanya difungsikan ketika ada suatu permintaan dari pihak swasta yang ingin mempergunakannya. Sebagai contoh berdasarkan data inventaris tanah hak pengelolaan yang di dapat dari Bidang Pertanahan Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman Dan Pertanahan Kabupaten Bandung hanya terdapat satu bidang tanah yang berstatus hak pengelolaan.¹⁸ Dengan minimnya pemanfaatan tanah hak pengelolaan ini menggambarkan bahwa pemegang hak pengelolaan hanya berfokus pada wewenang untuk menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga, sementara wewenang hak pengelolaan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, serta menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya tidak secara maksimal dipergunakan.

Dilihat dari aspek perubahan sifat dari kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada subjek hak pengelolaan dan praktik dari pelaksanaan kewenangan yang diberikan tersebut, terlihat bahwa sifat dari kewenangan hak pengelolaan yang bersifat campuran ini cenderung lebih menonjol kepada sifat *privatelijk*-nya daripada sifat *publiekrechtelijk*-nya.

Sementara dilihat dari aspek subjek hak pengelolaan, Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus menyatakan bahwa subjek hukum yang dimungkinkan untuk memperoleh hak pengelolaan seyogyanya adalah benar-benar yang secara sempurna merupakan badan hukum publik. Kenyataannya, Pasal 67 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Menentukan bahwa yang dapat menjadi pemegang hak pengelolaan adalah : (1) Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah, (2) Badan Usaha Milik Negara, (3) Badan Usaha Milik Daerah, (4) PT. Persero, (5) Badan Otorita, (6) Badan-badan Hukum lainnya yang ditunjuk pemerintah. Dalam hal ini Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus berpendapat bahwa politik hukum di masa mendatang mengenai subjek hak pengelolaan sebaiknya adalah badan hukum publik yang memang tugas dan fungsinya adalah untuk melayani kepentingan publik, bukan yang melakukan kegiatan yang bersifat komersial.¹⁹

Penulis sependapat dengan pernyataan Arie Sukanti Hutagalung dan Oloan Sitorus tersebut sebab tugas dan fungsi dari subjek hak pengelolaan haruslah sejalan dengan tujuan akhir dari hak pengelolaan yang diamanatkan oleh Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini tentu kepentingan publik menjadi hal yang utama yang perlu diperhatikan oleh subjek/pemegang hak pengelolaan. Subjek hak pengelolaan haruslah lembaga yang tugas pokok dan fungsinya ialah lebih dominan pada aspek pelayanan publik dan memiliki kewenangan yang dapat digunakan sebagai instrumen untuk mencapai aspek kemanfaatan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan uraian diatas, penulis berpendapat bahwa sebelum berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 sifat hak pengelolaan lebih cenderung kepada sifat *privaatrechtelijk*-nya dibandingkan dengan sifat *publiekrechtelijk*-nya karena belum maksimalnya aturan yang benar-benar mengarahkan

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Hasil wawancara dengan Ari Zakaria selaku Kepala Bidang Pertanahan Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman, dan Pertanahan Kabupaten Bandung, pada tanggal 26 Oktober 2020.

¹⁹ Hutagalung, Arie Sukanti dan Oloan Sitorus, 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*. Sleman: STPN Pers, hlm.26.

pemegang hak pengelolaan untuk memperhatikan aspek tujuan akhir dari hak pengelolaan yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang apabila kita tinjau makna dari aspek kemakmuran rakyat sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 ialah kemakmuran rakyat dicapai melalui empat indikator berikut:²⁰

1. Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat
2. Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat
3. Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam
4. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Kemudian alasan selanjutnya ialah keberadaan negara sebagai pihak yang diamanati oleh Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 untuk mengamankan tujuan pelaksanaan hak pengelolaan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tidak diberikan wewenang secara maksimal terutama dalam hal pengendalian pemanfaatan hak pengelolaan. Alasan yang terakhir adalah pada eksistensinya pengaturan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional masih sangat terbatas sebab hak pengelolaan hanya diatur dalam peraturan setingkat peraturan menteri.

Berdasarkan uraian tersebut diatas apabila dikaitkan dengan pengaturan hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 adalah sebagai berikut:

Pertama, berkenaan dengan subjek hak pengelolaan melalui Pasal 137 Ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 2020 mengenai subjek hak pengelolaan terdiri atas instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah, badan bank tanah, dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Apabila dicermati berkenaan dengan subjek hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tersebut terlihat bahwa adanya upaya harmonisasi hukum dari pengaturan mengenai subjek hak pengelolaan yang sebelumnya diatur dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya, Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Pakai Dan Hak Pengelolaan, Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 Tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan karena Pemberian Hak Pengelolaan, dan Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Terlihat bahwa hanya badan bank tanah yang masuk sebagai subjek hak pengelolaan yang baru sedangkan subjek hak pengelolaan yang lainnya merupakan gabungan dari subjek hak pengelolaan yang diatur sebelum berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020.

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 3/PUU-VIII/2010.

Namun juga terkait dengan subjek hak pengelolaan, UU Nomor 11 Tahun 2020 dalam hal ini memberikan pembatasan-pembatasan terhadap subjek hak pengelolaan, berdasarkan ketentuan Pasal 6 Ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2021 yang merupakan turunan dari UU Nomor 11 Tahun 2020 menyatakan bahwa tidak semua yang menjadi kategori dalam subjek hak pengelolaan tersebut dapat menjadi subjek hak pengelolaan, namun hanya subjek hak pengelolaan yang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah.

Hal ini merupakan langkah yang tepat agar menyeleksi hanya subjek hak pengelolaan yang berorientasi pada pelayanan publik di bidang pertanahan saja yang dapat menjadi hak pengelolaan, meskipun dalam hal ini terdapat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang lebih pada orientasi komersial namun dalam penjelasan Pasal 5 Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa mayoritas pemegang hak pengelolaan adalah instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, namun dengan mempertimbangkan kondisi perekonomian saat ini, subjek hak pengelolaan diperjelas dan dipertegas yakni dapat diberikan kepada badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah, badan bank tanah, dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Keberadaan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat sebagai subjek hak pengelolaan juga terjadi perubahan yang sebelumnya berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan menyatakan bahwa badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah diartikan secara luas tanpa adanya batasan-batasan tertentu yang artinya perusahaan yang merupakan badan hukum privat pun dapat menjadi subjek hak pengelolaan, sementara setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah adalah badan hukum yang diberikan penugasan oleh pemerintah pusat dalam rangka pengembangan daerah-daerah tertentu seperti badan otorita hal ini sebagaimana dipertegas dalam penjelasan Pasal 5 Ayat (1) huruf f PP Nomor 18 Tahun 2021 yang merupakan peraturan pelaksana dari UU Nomor 11 Tahun 2020.

Terkait dengan subjek hak pengelolaan, terdapat hal baru setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 yaitu dengan adanya masyarakat hukum adat sebagai subjek dari hak pengelolaan namun dalam hal ini masyarakat hukum adat yang dapat menjadi subjek hak pengelolaan ialah berkenaan dengan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat. Menurut pendapat penulis ini merupakan aspek yang sangat penting terutama dalam hal penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. Khususnya berupa tanah untuk mewujudkan aspek sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Kedua, berkenaan dengan kewenangan subjek hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 adalah sebagai berikut:

1. menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
2. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian Tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain;
3. menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian.

Apabila dicermati mengenai kewenangan subjek hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan pengaturan kewenangan hak pengelolaan yang sebelumnya namun yang membedakan terkait dengan aspek kewenangan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 ialah adanya rujukan mengenai aspek penentuan tarif yang melekat pada kewenangan pemegang hak pengelolaan yaitu harus disesuaikan dengan tujuan dari pemanfaatan untuk:

1. kepentingan umum;
2. kepentingan sosial;
3. kepentingan pembangunan; dan/atau
4. kepentingan ekonomi.

Dengan adanya rujukan penentuan tarif ini mengindikasikan bahwa dalam hal melakukan perjanjian pemanfaatan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan dengan pihak lain, pemegang hak pengelolaan wajib memperhatikan aspek kepentingan rakyat yang nantinya akan ditetapkan penentuan tarif tersebut oleh Menteri sebagaimana ketentuan Pasal 9 Ayat (4) PP Nomor 18 Tahun 2021 yang menyatakan:²¹

“Rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan yang dikenakan oleh pemegang hak pengelolaan ditetapkan oleh Menteri”

Selanjutnya pengaturan baru dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 terkait dengan kewenangan pemegang hak pengelolaan untuk mengerjakannya seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjakannya dengan pihak ketiga yang pada akhirnya akan diberikan hak atas tanah di atas tanah hak pengelolaan, dalam waktu tertentu, dilakukan evaluasi pemanfaatan hak atas tanah di atas hak pengelolaan.

Berdasarkan uraian di atas dengan berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 semakin mempertegas mengenai kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional karena *pertama*, dari segi subjek atau pemegang hak pengelolaan meskipun terdapat subjek hak pengelolaan yang berorientasi pada komersial seperti badan usaha milik negara/ badan usaha milik daerah namun UU Nomor 11 Tahun 2020 membatasi hal tersebut dengan menyeleksi subjek mana saja yang dapat menjadi subjek hak pengelolaan dengan menambah ketentuan bahwa subjek yang dapat menjadi pemegang hak pengelolaan adalah subjek yang tugas pokok dan fungsinya berhubungan langsung dengan pengelolaan tanah.

Kedua, dari aspek kewenangan pemegang hak pengelolaan setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 penguatan kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional terdapat pada dengan diaturnya ketentuan mengenai tarif atas tanah hak pengelolaan yang dikerjakannya dengan pihak lain dimana pemegang hak pengelolaan harus pula memperhatikan aspek-aspek kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan, dan kepentingan ekonomi. Dalam pelaksanaannya berkenaan dengan kewenangan pemegang hak pengelolaan untuk mengerjakannya tanah hak pengelolaan dengan pihak lain setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 semakin mempertegas keberadaan negara sebagai lembaga yang “menguasai” sumber daya agraria hal ini terlihat dengan

²¹ Pasal 9 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

adanya pengaturan mengenai pengawasan dan evaluasi dari jalannya pemanfaatan hak atas tanah di atas hak pengelolaan.

Ketiga, dengan diaturnya hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 secara hirarki memperkuat eksistensi dari hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional yang sebelumnya hanya diatur pada peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah Undang-Undang serta membawa dampak pada harmonisasi hukum pengaturan mengenai hak pengelolaan.

Akibat Hukum Pengaturan Hak Pengelolaan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah Berupa Tanah.

Pada permasalahan yang telah dirumuskan diatas telah dikemukakan mengenai aspek permasalahan pengaturan jangka waktu antara pengaturan jangka waktu hak guna bangunan diatas tanah hak pengelolaan yang diatur dalam PP Nomor 18 Tahun 2021 yaitu paling lama 30 tahun kemudian dapat diperpanjang selama 20 tahun dan diperbarui selama 30 tahun yang apabila dijumlahkan maksimal selama 80 tahun serta aspek pengaturan jangka waktu perjanjian bangun guna serah barang milik negara/daerah berupa tanah dalam PP Nomor 28 Tahun 2020 yaitu maksimal 30 tahun dan tidak ada ketentuan dapat diperpanjang. Hal ini pula memperlihatkan adanya suatu pertentangan antara dua dimensi hukum yaitu dari dimensi Hukum pertanahan yang saat ini berlaku mengatur konsep hukum Hak Pengelolaan, sedangkan di sisi lain dalam dimensi hukum tentang perbendaharaan negara juga ditemui adanya konsep Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah.²²

Dalam konteks permasalahan tersebut faktor utama yang menjadi permasalahan ialah adanya dua status hukum yang membebani, di satu sisi tanah tersebut berstatus barang milik negara/daerah berupa tanah, pada sisi yang lain tanah tersebut berstatus tanah hak pengelolaan, sehingga berakibat pada adanya dualisme pengaturan yang mengaturnya, pada aspek tanah hak pengelolaan tunduk pada pengaturan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 Jo. PP Nomor 18 Tahun 2021, di sisi yang lain pada aspek barang milik negara/daerah berupa tanah tunduk pada pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Jo. PP Nomor 28 Tahun 2020.

Berdasarkan ketentuan tersebut apabila kita mengacu pada pengaturan hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020, hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat, dalam hal hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara, Pasal 1 Angka 2 PP Nomor 18 Tahun 2021 memberikan pengertian tanah negara adalah sebagai berikut:²³

“tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat, dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.”

Dari pengertian tersebut yang perlu digaris bawahi ialah bahwa setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020, tanah negara yang akan menjadi hak pengelolaan haruslah bukan tanah yang merupakan aset barang milik negara/daerah. Penulis melihat bahwa ini merupakan langkah yang tepat dari pembentuk

²²Prasetya, Hadya Iman. 2018 “Pengelolaan Tanah Negara Oleh Pihak Ketiga Ditinjau Dari Perspektif Hukum Pertanahan Dan Perbendaharaan Negara” 1 (1): 629.

²³Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

peraturan perundang-undangan untuk mengantisipasi agar mencegah terjadinya tanah hak pengelolaan yang juga berstatus barang milik negara/daerah di kemudian hari.

Lalu permasalahan selanjutnya ialah bagaimana dengan penyelesaian tanah hak pengelolaan yang juga berstatus aset barang milik negara/daerah yang sudah terlanjur terjadi, terutama dengan di atas tanah hak pengelolaan yang juga berstatus aset barang milik negara/daerah tersebut dibangun rumah susun. Sebagai contoh ialah kasus yang terjadi pada rumah susun untuk toko ITC Mangga Dua Jakarta Pusat yang secara garis besar telah diuraikan dalam bab III, berdasarkan kasus tersebut, mengenai aspek ketentuan jangka waktunya apabila kita kaitkan dengan ketentuan Pasal 36 Ayat (9) PP Nomor 28 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa:²⁴

“Mitra Bangun Guna Serah Barang Milik Daerah harus menyerahkan objek Bangun Guna Serah kepada Gubernur/Bupati/Walikota pada akhir jangka waktu pengoperasian, setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern Pemerintah.”

Apabila mengacu pada ketentuan tersebut maka apabila penggunaan atau pengoperasian tanah berikut dengan bangunannya itu dimulai pada tahun 1986 dan diperjanjikan selama 20 tahun maka pada tahun 2006 mitra bangun guna serah harus sudah mengembalikan tanah tersebut berikut dengan bangunannya. Sedangkan apabila mengacu pada ketentuan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan maka berdasarkan ketentuan Pasal 37 Ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2021 status hak guna bangunan di atas hak pengelolaan pada ITC Mangga Dua tersebut dapat diperpanjang dan diperbaharui dengan syarat bahwa tanah tersebut telah digunakan sesuai peruntukannya serta telah mendapat persetujuan dari pemegang hak pengelolaannya.

Disamping perbedaan pengaturan jangka waktu pada objek tanah sengketa di ITC Mangga Dua juga terdapat hal-hal yang membuat sengketa tersebut menjadi rumit. Adapun analisis penulis terkait faktor yang semakin membuat rumit permasalahan dalam kasus tersebut antara lain:

1. Faktor ketidakterbukaan pihak pengembang kepada konsumen mengenai status hak atas tanah pada ITC Mangga Dua.

Faktor terkait dengan ketidakterbukaan pengembang mengenai status hak atas tanah dari ITC Mangga Dua menjadi salah satu dasar yang membuat permasalahan pada ITC Mangga Dua kian berlarut-larut, dalam hal ini apabila kita mengacu pada ketentuan Pasal 42 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun menyatakan bahwa dalam memasarkan rumah susun pihak pengembang wajib terlebih dahulu memastikan mengenai status hak atas tanah dari rumah susun tersebut sehingga hal tersebut dapat diketahui oleh konsumen.

2. Faktor pemindahtanganan kepemilikan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dari pihak pengembang kepada konsumen.

Berpijak pada pemahaman pemindahtanganan dalam ruang lingkup hak atas tanah di atas hak pengelolaan, pada prinsipnya pengalihan kepemilikan hak atas tanah di atas hak pengelolaan itu dapat dilakukan selama pengalihan itu telah mendapat persetujuan dari pemegang hak pengelolaan hal ini sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 26 Ayat (2) Peraturan

²⁴Pasal 36 Ayat (9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah dan Pasal 13 Ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021, namun yang perlu digaris bawahi dalam hal ini ialah perjanjian yang mengikat antara pemegang hak pengelolaan yang dalam hal ini Pemprov DKI Jakarta dengan PT. Duta Pertiwi sebagai pengembang, yang berbentuk perjanjian bangun guna serah.

Terkait dengan perjanjian bangun guna serah tersebut apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 36 Ayat (3) huruf c PP Nomor 28 Tahun 2020 menyatakan bahwa mitra bangun guna serah selama jangka waktu penggunaan objek bangun guna serah dilarang menjaminkan, menggadaikan atau memindahtangankan tanah yang menjadi objek bangun guna serah berikut bangunan beserta fasilitas yang berasal dari pelaksanaan bangun guna serah yang digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat/ Daerah

Melihat ketentuan Pasal 36 Ayat (3) huruf c PP Nomor 28 Tahun 2020 tersebut dalam hal ini pemberian izin dari pemprov DKI Jakarta kepada PT. Duta Pertiwi untuk memindahtangankan hak guna bangunan di atas tanah hak pengelolaan menjadi tidak tepat karena meskipun tidak disebutkan secara tegas dalam perjanjian bangun guna serah tersebut, akan tetapi ditinjau dari aspek unsur-unsur dalam suatu perjanjian maka ketentuan Pasal 36 Ayat (3) huruf c PP Nomor 28 Tahun 2020 tersebut merupakan unsur *naturalia* yang melekat pada perjanjian tersebut.

3. Faktor Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (SHM Sarusun) yang dimiliki oleh penghuni ruko ITC mangga dua

Berpijak pada pemahaman sebelumnya bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 36 Ayat (3) huruf c PP Nomor 28 Tahun 2020 mengatur bahwa selama penggunaan objek bangun guna serah, mitra bangun guna serah dilarang untuk memindahtangankan objek bangun guna serah beserta bangunan dan segala fasilitasnya kepada pihak manapun. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa segala bentuk perbuatan hukum berupa pemindahtanganan tanah tersebut ialah menyalahi peraturan perundang-undangan yang apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1320 Ayat (4) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata bahwa perjanjian tersebut tidak memenuhi unsur suatu kausa yang halal yang akibat hukumnya ialah batal demi hukum.

Termasuk pula dengan diterbitkannya SHM Sarusun atas nama penghuni ruko ITC Mangga Dua oleh Badan Pertanahan Nasional, sertipikat tersebut tentunya menjadi cacat administrasi karena Badan Pertanahan Nasional tidak mempertimbangkan perjanjian antara pemegang hak pengelolaan dan pihak pengembang yang berbentuk perjanjian bangun guna serah. Meskipun pada akhirnya Badan Pertanahan Nasional mencabut kembali sertipikat tersebut akan tetapi hal tersebut memicu kerugian dari pihak konsumen yaitu penghuni ruko ITC Mangga Dua yang SHM Sarusun-nya dibatalkan.

Dari ketiga uraian tersebut telah cukup alasan bahwa sejak awal bergulirnya kasus tersebut pada prosesnya dikategorikan sebagai cacat hukum baik dari segi ketidak terbukaannya pengembang mengenai status hak atas tanah, kemudian pengalihan kepemilikan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dari pihak pengembang kepada konsumen dan permasalahan terkait SHM Sarusun yang dimiliki oleh penghuni ruko ITC Mangga Dua.

Menurut pendapat penulis melihat permasalahan dalam kasus tersebut sudah saatnya pemerintah mengambil inisiatif guna menyelesaikan konflik pertanahan yang terjadi di ruko ITC Mangga Dua. Penyelesaian atas kasus tersebut dapat ditempuh oleh negara melalui pemerintah dengan melakukan evaluasi dari pelaksanaan hak pengelolaan tersebut hal ini juga dipertegas dengan ketentuan Pasal 141 UU Nomor 11 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa:

“Dalam rangka pengendalian pemanfaatan hak atas tanah di atas hak pengelolaan, dalam waktu tertentu, dilakukan evaluasi pemanfaatan hak atas tanah.”

Dari hasil evaluasi pemanfaatan hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut dalam keadaan tertentu pemerintah dapat melakukan pencabutan atau pembatalan terhadap hak pengelolaan yang bermasalah, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 139 Ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 2020 serta kemudian dipertegas berdasarkan ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 PP Nomor 18 Tahun 2021 aturan mengenai hak pengelolaan dapat hapus ini merupakan aturan baru yang pada pengaturan hak pengelolaan yang sebelumnya tidak diatur hal ini perlu dimaksimalkan untuk menangani sengketa-sengketa hak pengelolaan yang permasalahannya perlu penataan ulang, Sehingga pada akhirnya, negara melalui pemerintah dapat melakukan penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah tersebut yang dalam ketentuan Pasal 15 Ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 kewenangan untuk melakukan penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah tersebut merupakan kewenangan menteri. Selain itu, dasar yang menjadi pijakan ialah dengan adanya putusan pengadilan yang memenangkan pihak pemerintah dalam kasus ITC Mangga dua ini dapat memperkuat keberadaan pemerintah yang memiliki kewenangan penuh untuk mengelola tanah hak pengelolaan tersebut.

Solusi selanjutnya berkaitan dengan sengketa-sengketa terkait dengan jangka waktu tanah hak guna bangunan di atas hak pengelolaan yang juga berstatus barang milik negara/daerah yang diperjanjikan dengan perjanjian bangun guna serah seperti contoh kasus ITC Mangga dua diatas, penyelesaiannya juga dapat ditempuh dengan gugatan ke pengadilan yang setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020, pengadilan mempunyai kewenangan melalui putusnya untuk menghapus status hak pengelolaan pada objek sengketa. Hal ini berdasarkan Pasal 14 Ayat (1) Huruf a PP Nomor 18 Tahun 2021 yang berakibat hukum pada objek tanah tersebut menjadi tanah negara yang selanjutnya kewenangan untuk penataan kembali penggunaan, pemanfaatan dan pemilikan menjadi kewenangan menteri seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Kemudian terkait dengan segala bentuk pemindahtanganan hak atas tanah di atas hak pengelolaan yang akan terjadi di kemudian hari, Darwin Ginting berpendapat bahwa perjanjian pemanfaatan tanah hak pengelolaan antara pemegang hak pengelolaan dan pihak swasta yang menjadi landasan lahirnya hak pengelolaan harus dilekatkan pada minuta akta pemindahtanganan hak atas tanah di atas hak pengelolaan yang dibuat oleh notaris maupun PPAT.²⁵

Berdasarkan pandangan Darwin Ginting tersebut, menurut pandangan dari penulis, hal tersebut dapat menjadi solusi agar konsumen dapat mengetahui dengan pasti berkenaan dengan

²⁵ Ginting, Darwin. "Hak-Hak Atas Tanah Di Atas Hak Pengelolaan", disampaikan pada Seminar Nasional "Penguatan Hak Pengelolaan Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja", Bandung, 24 Maret 2021.

status dari tanah yang dibelinya serta konsumen dapat mengetahui pula mengenai segala akibat-akibat hukum yang akan timbul di kemudian hari atas pemindahtanganan hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut hal ini untuk meminimalisir terjadinya sengketa di kemudian hari.

PENUTUP

Kesimpulan

Setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020, kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional diperkuat, hal ini tercermin dari dua faktor.

Faktor yang pertama, terkait dengan subjek hak pengelolaan, penegasan penguatan hak pengelolaan tercermin dari adanya harmonisasi pengaturan mengenai subjek hak pengelolaan, kemudian juga terdapat pengaturan mengenai hanya subjek hak pengelolaan yang tugas pokok dan fungsinya berhubungan langsung dengan hak pengelolaan yang dapat menjadi pemegang hak pengelolaan, serta terkait dengan keberadaan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai subjek hak pengelolaan pengertiannya dipersempit, dari yang sebelumnya badan hukum diartikan secara luas, dengan berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 pengertian badan hukum tersebut dipersempit menjadi badan hukum yang diberikan penugasan oleh pemerintah pusat dalam pengembangan suatu daerah-daerah tertentu seperti badan otorita.

Faktor yang kedua, terkait dengan aspek kewenangan hak pengelolaan, penguatan kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional terdapat pada pengaturan kewenangan pemegang hak pengelolaan untuk menentukan tarif harus memperhatikan kepentingan umum, sosial, pembangunan, dan ekonomi serta tercermin pula pada adanya kewenangan pemerintah untuk mengevaluasi pemanfaatan hak atas tanah di atas hak pengelolaan.

Akibat hukum pengaturan hak pengelolaan dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 terhadap pemanfaatan barang milik negara/daerah dari segi pengaturan jangka waktu ialah setelah berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 kedepan tidak akan ada dualisme pengaturan terhadap satu objek tanah yang menyangkut hak pengelolaan dan barang milik negara/daerah berupa tanah hal ini terlihat dari pengertian tanah negara yang diatur dalam PP Nomor 18 Tahun 2021.

Dalam hal sudah terjadinya tanah barang milik negara/daerah di masa sebelum berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 seperti yang terjadi pada kasus ITC mangga dua maka penyelesaiannya dapat ditempuh oleh pemerintah melalui kewenangannya untuk mengevaluasi pemanfaatan hak atas tanah di atas hak pengelolaan yang pada akhirnya dari hasil evaluasi tersebut dalam keadaan tertentu pemerintah dapat mencabut atau membatalkan hak pengelolaan tersebut atau dengan kata lain hak pengelolaan dapat hapus, yang pada akhirnya pemerintah dapat melakukan penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah tersebut sebagaimana yang ditegaskan dalam ketentuan Pasal 15 Ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

- Hutagalung, Arie Sukanti dan Oloan Sitorus, 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*. Sleman: STPN Pers.
- Irawan Soerodjo, *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL), Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Surabaya: Laksbang Mediatama, 2014.
- Nurlinda, Ida. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Panjaitan, Marojahan JS. 2017. *Pembentukan dan Perubahan Undang-Undang Berdasarkan UUD 1945*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Santoso, Urip. 2012. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Soekanto, Soerjono. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Sumber Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Sumber Jurnal/Artikel

- Efendi, Feri, Ahmad Fauzi, and Alpi Sahari. 2020. "Analisis Hukum Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Dari Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang kepada PT. Kawasan Industri Medan (Persero)". *Juris Studia: Jurnal Kajian Hukum* 1 (2): 188.
- Prasetya, Hadya Iman. 2018 "Pengelolaan Tanah Negara Oleh Pihak Ketiga Ditinjau Dari Perspektif Hukum Pertanahan Dan Perbendaharaan Negara" 1 (1): 629.
- Rahmi, Elita. 2010. "Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Dan Realitas Pembangunan Indonesia" *Jurnal Dinamika Hukum* 10 (3): 350.
- Santoso, Urip. 2012 "Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional". *Mimbar Hukum* 24 (2): 283.
- Triadi Kurniawan, "Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan", *Keadilan*, Volume 18, Nomor 1, 2020.
- Wardhani, Dwi Kusumo. 2020. "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 (2): 447-448.

Yodiniya, Sausan. 2020. "Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Untuk Pertokoan Dengan Status Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pengelolaan Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun", *Acta Diurnal* 3 (2): 242.

Sumber Lain

Ginting, Darwin. "Hak-Hak Atas Tanah di Atas Hak Pengelolaan", disampaikan pada Seminar Nasional "Penguatan Hak Pengelolaan Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja", Bandung, 24 Maret 2021.

Hasil wawancara dengan Ari Zakaria selaku Kepala Bidang Pertanahan Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman, dan Pertanahan Kabupaten Bandung, pada tanggal 26 Oktober 2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 3/PUU-VIII/2010.