



HAK PENGELOLAAN SEJAK PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI 91/ PUU-XVIII/2020

FEBRIANSYAH RAMADHAN, DENY NOER WAHID, AHMAD BILALDZY
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang
Email: mrfebri8@gmail.com

ABSTRACT

Management rights are one of the rights that exist in Indonesian land law, but their existence has not yet received strong and special legitimacy at the statutory level. The existence of the Job Creation Law strengthens the status of management rights, because management rights have a strategic role in development in Indonesia, especially regarding their use and bringing economic benefits. However, the presence of the Constitutional Court Decision 91/PUU-XVIII/2020 suspended the implementation of the Job Creation Law, particularly regarding strategic policies. The Constitutional Court's decision did not clearly explain what the strategic policy meant. For that matter, in this paper, we will discuss: 1. Provisions on Management Rights Prior to the Job Creation Act. 2. Provisions on Management Rights in the Job Creation Law are Strategic Policies. The method used in discussing this is a normative research method, with primary legal materials consisting of statutory regulations and secondary legal materials consisting of literature. The approach used is a statutory approach and a conceptual approach.

Keywords: Management Rights, Legal Policies and Decisions of the Constitutional Court.

ABSTRAK

Hak pengelolaan adalah satu dari sekian hak yang ada dalam hukum pertanahan Indonesia, akan tetapi keberadaannya masih belum mendapat legitimasi kuat dan khusus dalam level undang-undang. Kehadiran UU Cipta Kerja memperkuat status hak pengelolaan, lantaran hak pengelolaan memiliki peran strategis dalam pembangunan di Indonesia, khususnya mengenai pemanfaatannya dan mendatangkan keuntungan ekonomis. Akan tetapi kehadiran Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 menanggukuhkan implementasi UU Cipta Kerja, khususnya mengenai kebijakan strategis. Putusan MK tersebut tidak tegas menjelaskan apa maksud dari kebijakan strategis. Atas hal itu, dalam tulisan ini akan dibahas : 1. Ketentuan Hak Pengelolaan Sebelum UU Cipta Kerja. 2. Ketentuan Hak Pengelolaan dalam UU Cipta Kerja adalah Sebagai Kebijakan Strategis. Metode yang digunakan dalam membahas hal tersebut adalah metode penelitian normatif, dengan bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur kepustakaan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Kata kunci: Hak Pengelolaan, Kebijakan Hukum dan Putusan Mahkamah Konstitusi.

PENDAHULUAN

Tanggal 3 November 2021 Mahkamah Konstitusi (MK) memutus putusan yang terbilang 'baru' dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yakni putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 yang mengabulkan sebagian pengujian formil suatu undang-undang. MK dalam putusannya Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan:

1. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan";
1. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini;
2. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
3. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali;
4. Menyatakan untuk menanggukuhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.¹

¹ Amar putusan lengkapnya: 1. Menyatakan permohonan Pemohon I dan Pemohon II tidak dapat diterima; 2. Mengabulkan permohonan Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, dan Pemohon VI untuk sebagian; 3. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan"; 4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini; 5. Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) menjadi inkonstitusional secara permanen; 6. Menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573) dinyatakan berlaku kembali; 7. Menyatakan untuk menanggukuhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573); 8. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Sebagai proses kelahiran, idealnya kelahiran ini dinanti-nanti oleh khalayak umum sebagaimana kelahiran manusia yang dinanti keluarganya. Sayangnya hasil kelahiran ini tidak berjalan sempurna, 2 hari selepas putusan ini dibacakan, media masa, portal online banyak menyoroti putusan MK tersebut. Dalam harian cetak Kompas, tanggal 27 November 2021, 3 ahli hukum tata negara memberikan penilaian terhadap putusan MK tersebut.² Jimly Asshiddiqie menilai paska putusan MK itu UU Cipta Kerja itu masih tetap berlaku tetapi dengan syarat, harus diperbaiki terlebih dahulu dalam waktu 2 (dua) tahun dengan bersandar pada *presumption of legality*. Berikutnya ia menilai bahwa putusan MK itu yang menjadi inti sebab adalah tentang prosedur formil (proses pembentukan), bukan substansinya.³

Pendapat lain dikemukakan oleh Deny Indrayana, ia mengatakan putusan MK sarat dengan ambiguitas, satu sisi putusan MK mengatakan bahwa dalam waktu 2 tahun ke depan tidak boleh ada pembentukan peraturan pelaksana yang menyangkut kebijakan strategis, tetapi di sisi lain seluruh substansi UU Cipta Kerja hampir menyangkut kebijakan strategis sebagaimana ditegaskan dalam pasal 4 UU Cipta Kerja. Terakhir penilaian dari Feri Amsari, ia mengatakan bahwa UU Cipta Kerja tidak boleh dijadikan dasar dalam mengambil kebijakan apapun sampai diperbaiki.⁴

Dari pendapat diatas dan hubungannya dengan amar putusan MK tersebut, terdapat beberapa menjadi persoalan, apa sebenarnya yang dimaksud dengan kebijakan kebijakan strategis dan berdampak luas, yang ditangguhkan oleh putusan MK? Dan peraturan pelaksana jenis apa yang ditangguhkan/dilarang oleh MK, apakah peraturan pelaksanaan dalam level pemerintah pusat (PP, Permen) atau hingga daerah (Perda)? Jika menyitir isi rumusan pasal 4 UU Cipta Kerja, pasal tersebut memberi rincian, terhadap kebijakan stragis yang dimaksud dalam UU Cipta Kerja yakni meliputi:

1. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. ketenagakerjaan;
3. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMK-M;
4. kemudahan berusaha;
5. dukungan riset dan inovasi;
6. pengadaan tanah;
7. kawasan ekonomi;
8. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;
9. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
10. penganan sanksi.

Ketentuan yang tercantum dalam pasal 4 UU Cipta Kerja ini dapat menjadi batu uji untuk menilai kriteria apakah kebijakan pemerintah baik pusat atau daerah masuk dalam kategori kebijakan strategis atau bukan. Jika suatu kebijakan dinilai/ditafsirkan tidak berhubungan dengan 10 point diatas, maka pemerintah bisa saja mengambil tindakan/kebijakan dengan mendasari pada UU Cipta Kerja. Perlu disadari, penilaian itu nantinya sarat dengan ambiguitas dan kepentingan lantaran batu uji yang ada dalam UU Cipta Kerja bersifat umum dan tidak ketat.

UU Cipta Kerja mendapat sorotan tajam karena menggunakan metode baru dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia, yakni metode omnibus law.

9. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya. Lihat dalam putusan MK 91/PUU-XVIII/2020. Halaman 416-417.

² Harian Cetak Kompas, *Putusan MK UU Cipta Kerja Picu Multitafsir*. Tanggal, 27 November 2021. Hlm. 1.

³ Ibid. Hlm. 1 dan 15.

⁴ Ibid. Hlm. 15.

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 perundang-undangan yang mengandung lebih dari satu muatan pengaturan. Dalam satu buat *Omnibus Bill* atau *Atc* terdapat banyak pengaturan yang dimana bertujuan untuk menciptakan sebuah peraturan mandiri tanpa terkait (atau setidaknya dapat menegasikan) dengan peraturan lain.⁵

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 (ROCCIPI)*. 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 deviation of major bills in word*”.⁶ 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,⁷ 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 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

⁵ Ahmad Redi, *Omnibus Law Gasasan Pengaturan untuk Kemajuan Rakyat*, (Jakarta: Diskusi Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, 2020), hlm.6.

⁶ Glen Krutz, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating the Right of Environmental Scientist to Express Professional Opinion*, (Environmental Law Reporter, 2005), hlm. 35.

⁷ Maria S.W Sumardjono, *Hak Pengelolaan : Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya*, Mimbar Hukum, Edisi Khusus. Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta. 2007. Hlm. 29.

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, hingga aturan mengenai hak pengelolaan yang bersumber dari tanah ulayat. Dengan aturan mengenai hapusnya hak pengelolaan tersebut. 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.

Dalam perjalanannya yang sangat pendek, UU Cipta Kerja mengalami hantaman keras oleh sebagian masyarakat dimana, dalam hal tersebut, masyarakat baik ia secara perseorangan atau tergabung dalam afiliasi kelompok masyarakat, telah menggugat UU Cipta Kerja ini secara formil kepada Mahkamah Konstitusi, namun dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi tidak menjelaskan secara jelas hal yang inkonstitusional. Mahkamah Konstitusi hanya berpendapat dan memerintahkan DPR untuk mengubah dan memperbaiki UU tersebut dalam jangka waktu 2 tahun. Hal inilah yang dapat mengakibatkan nantinya, aturan mengenai hak pengelolaan akan terjeda dalam pemberlakuannya atau bahkan tergeser lagi oleh regulasi yang terdahulu dimana dalam regulasi terdahulu pengaturan mengenai hak pengeloaan sangatlah minimalis.

METODE

Metode yang digunakan dalam membahas hal tersebut adalah metode penelitian normatif, dengan bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur kepustakaan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketentuan Hak Pengelolaan Sebelum UU Cipta Kerja

Sebelum pemberlakuan UU Cipta Kerja, hak pengelolaan telah ada sejak zaman penjajahan Belanda dan pasca kemerdekaan, pemerintah Indonesia telah mengatur mengenai hak tersebut, diantaranya Undang-undang nomor 5 tahun 1965 tentang Pokok Agraria, Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965, yang pada intinya mengatakan bahwa pengelolaan yang diberikan atas tanah negara kepada pemerintah daerah atau daerah swantara dapat dikembangkan lagi oleh pemerintahan daerah untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga untuk pemanfaatan dan penempatan, sehingga hak penguasaan atas tanah negara tersebut dikonversi menjadi hak pengelolaan.

Hak Pengelolaan atas tanah, merupakan konsekuensi logis atas perkembangan zaman yang sangat dinamis. Hal ini dapat di buktikan dalam fakta empiris bahwasanya kebutuhan tanah yang semakin meningkat pada dewasa ini tidak dibarengi oleh keadaan dan kondisi jumlah tanah.⁸ Ini artinya bahwa kebutuhan tanah yang tiap tahun

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

semakin meningkat tinggi dibatasi oleh kesedian tanah yang terbatas. Hal seperti ini yang rawan menimbulkan konflik atau suatu permasalahan ditengah masyarakat.

Dengan demikian penggunaan dan pemanfaatan atas tanah juga mempunyai aspek politik dalam program pembaharuan agrarian nasional yang telah dicanangkan oleh pemerintah dengan membagi sekitar 9,25 juta hektar tanah kepada rakyat miskin merupakan strategi politik pertanahan yang terus digaungkan, seklaigus menunjukkan dimensi politik atas tanah.⁹ Kekuasaan negara atas tanah merupakan amanat langsung dari Undang-undang Dasar NRI 1945, dimana dijelaskan dalam pasal 33 ayat (3) yang pada intinya mengatakan bahwasanya segala hal yang mengenai bumi dan air dan kekayaan alam yang ada di bumi Indonesia haruslah dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Sehingga apabila di perhatikan mengenai pengaturan tersebut bahwa kekuasaan negara atas tanah sangatlah mutlak, termasuk kepada tanah yang sudah berstatus sebagai hak milik, apabila dibutuhkan oleh negara untuk kesejahteraan atau kemakmuran rakyat maka negara berhak untuk mengambil alih dari para pemegang haknya.

Hak menguasai atas tanah pada hakikatnya merupakan penugasan dan pelaksanaan kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Konsep hak menguasai terhadap tanah merupakan pendelegasian kewenangan publik dari hak bangsa. Sehingga konsekuensinya hanya bersifat publik.¹⁰ Apabila melihat dalam penjelasan umum II angka 2 yang terdapat dalam UUPA, dapat disimpulkan bahwasanya landasan hukum mengenai hak pengelolaan terdapat dalam UUPA namun, hukum materilnya berada diluar UUPA. Selain itu pemerintah daerah dapat melakukan pemberian hak pengelolaan atas tanah kepada pihak yang secara syarat telah memenuhi. Pemberian yang dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut pada hakikatnya dilandasi oleh perwujudan tanggung jawab Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam mengelola bumi, air dan kekayaan alam didalamnya.

Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi dari asas desentralisasi yang dianut dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia dan juga merupakan tanggung jawab baik itu pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah dalam memberdayakan Hak Pengelolaan yang mana dalam pelaksanaannya dapat melibatkan pihak ketiga melalui perjanjian. Diberikannya delegasi kewenangan oleh Peraturan perundang-undangan untuk menggunakan Hak Pengelolaan guna untuk kepentingan Instansi serta usaha-usaha mensejahterakan dan memakmurkan rakyat. Perluasan pengaturan hukum terhadap hak Pengelolaan memiliki akibat hukum terhadap eksistensi Hak Pengelolaan, yang tidak lagi murni menjadi instrument hukum publik tetapi kini memiliki karakter hukum privat.¹¹

Peraturan perundang-undangan yang menetapkan bahwa Pemerintah dapat menguasai tanah Hak Pengelolaan, adalah:

1. Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965;
2. Pasal 1 huruf b Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966;
3. Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan;

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Konsep Hak menguasai telah diatur secara jelas dan tegas dalam pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria, yang telah membagi mengenai hak penguasaan atas tanah menjadi : hak atas tanah, hak milik, hak guna usaha, Hak guna bangunan, Hak sewa, Hak atas tanah yang bersifat sementara,

¹¹ Maulana Syekh Yusuf, Arba dkk. Op.Cit. Hlm.5

4. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan;
5. Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.

Eman Ramelan menyatakan bahwa subjek atau pemegang Hak Pengelolaan adalah sebatas pada badan hukum Pemerintah baik yang bergerak dalam pelayanan publik (pemerintahan) atau yang bergerak dalam bidang bisnis, seperti Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, PT Persero, badan hukum swasta tidak mendapatkan peluang untuk berperan serta sebagai subjek atau pemegang Hak Pengelolaan.¹²

Mengenai penguasaan tanah Negara oleh Instansi Pemerintah atau Daerah setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 selanjutnya baru dapat menjadi milik Negara/daerah apabila dikuasai oleh Instansi Pemerintah atau Daerah tersebut berdasarkan Surat Keputusan Pemberian Hak yang diterbitkan oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional, yaitu Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan Serta Pembatalan Hak Atas Tanah. Surat Keputusan Pemberian Hak yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional yang dimaksudkan adalah Keputusan tentang Pemberian Hak Pakai dan Hak Pengelolaan atas nama Instansi Pemerintah atau Daerah atas tanah-tanah yang berasal dari tanah Negara. Apabila tanah-tanah Negara yang diklaim dalam penguasaan Instansi Pemerintah atau Daerah tersebut belum diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak atas nama Instansi Pemerintah atau Daerah, maka tanah-tanah tersebut belum dan bukan menjadi aset atau milik Instansi Pemerintah atau Daerah. Lebih-lebih apabila diketahui, bahwa secara fisik pun bentuk penguasaan Instansi Pemerintah atau Daerah tersebut tidak nampak jelas.

Hak Pengelolaan adalah hak menguasai Negara yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh pemegang haknya. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1974 Pasal 3, Hak Pengelolaan berisikan wewenang untuk:

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
2. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usahanya;
3. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut.

Secara tersurat, UUPA tidak menyebut Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu: 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 Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Hak Penguasaan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan atas Tanah-tanah Negara. Hak Pengelolaan itu tidak mudah dipahami, bahkan dapat menimbulkan salah tafsir bila disandingkan dengan hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai). Konsep penguasaan atas tanah-tanah negara yang pada awalnya dimuat dalam

¹² Eman Ramelan. "Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999". Jurnal YURIDIKA. Vol. 15 No. 3. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, h. 196.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara dilandasi oleh asas domein, yang sudah barang tentu tidak sesuai lagi dengan asas Negara menguasai dalam UUPA.

Fungsi/wewenang publik yang tersirat dalam penjelasan umum II (2) UUPA itu kemudian diberi sebutan sebagai “hak” pengelolaan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Konversi atas Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya yang berlanjut sampai dengan saat ini. Maria S.W. Sumardjono¹³ dalam salah satu refrensinya berpendapat bahwa dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dengan PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, maka berlakunya ketentuan umum tersebut tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang bersifat khusus terkait dengan peralihan dan pembebanan HGB/HP di atas Hak Pengelolaan. Selama Hak Pengelolaan yang dipunyai oleh subjek Hak Pengelolaan itu merupakan barang milik negara/daerah, maka ketentuan dalam UU No.1 Tahun 2004 dan PP No.6 Tahun 2006 yang berlaku. UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa barang milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lain yang sah. Analog dengan hal itu, BMD adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Terkait dengan aset/barang milik negara/daerah yang berbentuk tanah, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN pernah menerbitkan Surat Edaran (SE) No 500-468 tanggal 12 Februari 1996 tentang masalah *Ruilslag* Tanah-tanah Pemerintah. Dalam SE tersebut disebutkan bahwa untuk memperoleh keseragaman dan kesamaan persepsi mengenai tanah aset pemerintah, maka yang dimaksud dengan aset tersebut adalah:¹⁴

1. Tanah-tanah bukan tanah pihak lain dan yang telah dikuasai secara fisik oleh instansi pemerintah.
2. Tanah-tanah tersebut dikelola dan dipelihara/dirawat dengan dana Instansi Pemerintah.
3. Tanah tersebut telah terdaftar dalam daftar inventaris Instansi Pemerintah yang bersangkutan.
4. Tanah secara fisik dikuasai atau digunakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pihak lain dengan Instansi Pemerintah dimaksud.
5. Tanah tersebut angka 1) sampai dengan 3) baik yang sudah ada sertifikatnya maupun belum ada sertifikat.

Kebijakan Hak Pengelolaan Paska UU Cipta Kerja Sebagai Kebijakan Strategis

Peringkat kemudahan berusaha di Indonesia memang mengalami perbaikan, namun masih jauh tertinggal dibandingkan negara lain (*peer group*) seperti Malaysia dan Thailand. Berdasarkan peringkat kemudahan berusaha (EoDB) pada Tahun 2020,¹⁵ Indonesia berada pada peringkat 73 (tujuh puluh tiga), jauh di bawah Malaysia yang memiliki peringkat 12 (dua belas) dan Thailand di peringkat 21 (dua puluh satu). Dari sisi daya saing berdasarkan *Global Competitiveness Index* (GCI) pada tahun 2019 Indonesia berada pada peringkat 50 (lima puluh) sementara Malaysia di peringkat 27 (dua puluh

¹³ Maria S.W. Sumardjono, , *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, 2009, Jakarta, hal.211.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ EODB, 2020

tujuh) dan Thailand di peringkat 40 (empat puluh). Bahkan dari sisi digitalisasi, Daya Saing Bisnis Digital Indonesia pada tahun 2019 berada pada peringkat 56 (lima puluh enam) sementara Malaysia di peringkat 26 (dua puluh enam). Meskipun potensi yang dimiliki Indonesia cukup banyak seperti yang digambarkan sebelumnya, namun kenyataannya tingkat investasi di Indonesia masih rendah jika dibandingkan dengan negara-negara di Asia Tenggara lainnya seperti Malaysia, Singapura, Vietnam, dan Thailand. Investor asing lebih memilih untuk berinvestasi di negara tersebut dibandingkan di Indonesia. Sebagai contoh, beberapa waktu lalu 33 (tiga puluh tiga) perusahaan asal Tiongkok memutuskan untuk menanamkan investasi di luar negeri. Namun dari 33 (tiga puluh tiga) perusahaan tersebut, tidak terdapat perusahaan yang berinvestasi di Indonesia. Hal serupa juga terjadi pada tahun 2017, sebanyak 73 (tujuh puluh tiga) perusahaan Jepang memilih untuk melakukan relokasi. Sebanyak 43 (empat puluh tiga) perusahaan memilih melakukan penanaman modal di Vietnam. Sementara itu, 11 (sebelas) perusahaan memilih melakukan penanaman modal di Thailand dan Filipina. Hanya sepuluh perusahaan Jepang yang melakukan penanaman modal di Indonesia.¹⁶

Menjawab persoalan di atas tahun 2019 Presiden Jokowi dalam pidatonya menyampaikan gagasan untuk mengeluarkan Omnibus Law.¹⁷ Omnibus Law adalah sebuah peraturan perundang-undangan yang mengandung lebih dari satu muatan pengaturan. Dalam satu buah Omnibus Bill atau Act terdapat banyak pengaturan yang dimana bertujuan untuk menciptakan sebuah peraturan mandiri tanpa terkait (atau setidaknya dapat menegasikan) dengan peraturan lain.¹⁸ Selain itu Omnibus law diartikan sebagai suatu 'metode' untuk menghasilkan Undang-Undang yang berkualitas bukan bentuk produk hukum. 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 deviation of major bills in word*".¹⁹ Setidaknya-terdapat 6 tujuan dibentuknya UU Cipta Kerja yakni:

1. untuk mengatasi konflik peraturan perundang-undangan secara cepat,
2. efektif dan efisien;
3. pengurusan perizinan lebih terpadu, efisien dan efektif;
4. meningkatkan hubungan koordinasi antar instansi terkait;,, menyeragamkan kebijakan pemerintah di Pusat maupun di Daerah untuk menujung iklim investasi;
5. mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama; dan
6. menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.²⁰

¹⁶Ihsanuddin, "Presiden Jokowi Kecewa Calon Investor Banyak Lari ke Negara Tetangga", <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/04/16425441/presiden-jokowi-kecewa-calon-investor-banyak-lari-ke-negara-tetangga>, diakses tanggal 25 November 2021

¹⁷ Penerapan Omnibus Law di Indonesia, mengutip pendapat dari Sofyan Djalil selaku menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Petanahan Nasional Indonesia memandang dengan adanya metode Omnibus Law pemerintah dan palemen tidak harus merevisi undnag-undang (UU) satu per satu, melainkan cukup membuat satu UU baru yang mengamademen pasal-pasal dalam beberapa UU sekaligus. Omnibus law ini pun sudah sesuai dengan visi pemerintahan Joko Widodo-Yusuf Kalla yang menghendaki deregulasi peraturan-peraturan yang membebani dunia usaha. Omnibus law telah diterapkan di sejumlah negara maju seperti Amerika Serikat. Pendekatan tersebut dinilai cocok diterapkan di Indonesia yang memiliki banyak regulasi tumpang tindih dan proses legislasi yang berbelit-belit.

¹⁸ Ahmad Redi, *Omnibus Law Gasasan Pengaturan untuk Kemajuan Rakyat*, (Jakarta: Diskusi Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, 2020), hlm.6.

¹⁹ Glen Krutz, *Hitching a Ride: Omnibus Legislating the Right of Environmental Scientist to Express Professional Opinion*, (Environmental Law Reporter, 2005), hlm. 35.

²⁰ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, 2020, hlm 11

Di tahun 2020, kemudian UU Cipta Kerja diundangkan, dan salah satu norma baru yang ada dalam UU tersebut adalah mengenai hak pengelolaan, keberadaan ketentuan hak pengelolaan dalam UU Cipta Kerja adalah penguatan status hukum yang sebelumnya, belum ditegaskan secara terang benderang dalam tingkat Undang-Undang. dalam Pasal 136 UU Cipta Kerja ditegaskan, Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Kemudian dalam Pasal 137 ditegaskan Sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Bank Tanah, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan hukum milik negara/daerah; atau Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Hak pengelolaan memberikan kewenangan untuk (pasal 137 ayat 2):

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 ketiga; dan
3. menentukan tarif dan menerima uang pemasukan ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Pemberian hak pengelolaan diberikan atas tanah negara dengan keputusan pemberian Hak di atas tanah Negara. Hak pengelolaan dapat dilepaskan kepada pihak yang memenuhi syarat.

1. Penyerahan pemanfaatan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137 ayat (2) huruf b dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah.
2. Di atas tanah hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.
4. Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Dalam hal hak atas tanah yang berada di atas hak pengelolaan telah berakhir, tanahnya kembali menjadi tanah hak pengelolaan.

Kemudian dalam Pasal 139, dijelaskan dalam keadaan tertentu, Pemerintah Pusat dapat membatalkan dan/atau mencabut hak pengelolaan sebagian atau seluruhnya. Kemudian, Pasal 141 Dalam rangka pengendalian pemanfaatan hak atas tanah di atas hak pengelolaan, dalam waktu tertentu, dilakukan evaluasi pemanfaatan hak atas tanah.

Hak pengelolaan, kemudian ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021. Dalam peraturan pemerintah tersebut, pengaturan mengenai hak pengelolaan terdiri dari 7 bagian :

1. Tanah Yang Dapat Diberikan Dengan Hak Pengelolaan;
2. Subjek Hak Pengelolaan
3. Pemanfaatan Tanah Hak Pengelolaan
4. Terjadinya Hak Pengelolaan
5. Pembebanan, Peralihan, dan Pelepasan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan

6. Hapusnya Hak Pengelola
7. Pengawasan dan Pengendalian

Hak Pengelolaan Dalam UU Ciptaker

Pasal 136

Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.

Pasal 137

Ayat 1: 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.

Ayat 2:

1. Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan 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.
2. Pemberian hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan atas tanah negara dengan keputusan pemberian hak di atas tanah negara.
3. Hak pengelolaan dapat dilepaskan kepada pihak yang memenuhi syarat.

Pasal 138

1. Penyerahan pemanfaatan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137 ayat (2) huruf b dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah.
2. Di atas tanah hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.
4. Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Dalam hal hak atas tanah yang berada di atas hak pengelolaan telah berakhir, tanahnya kembali menjadi tanah hak pengelolaan.

Pasal 139

1. Dalam keadaan tertentu, Pemerintah Pusat dapat membatalkan dan/atau mencabut hak pengelolaan sebagian atau seluruhnya.

2. Tata cara pembatalan hak pengelolaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan-perundangundangan.

Pasal 140

1. Dalam hal bagian bidang tanah hak pengelolaan diberikan dengan hak milik, bagian bidang tanah hak pengelolaan tersebut hapus dengan sendirinya.
2. Hak milik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan untuk keperluan rumah umum dan keperluan transmigrasi

Pasal 141

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

Pasal 142

Ketentuan lebih lanjut mengenai hak pengelolaan diatur dalam Peraturan Pemerintah

Penguatan norma diatas, kemudian mendapat tantangan sendiri lantaran putusan MK 91/PUU-XVIII/2020. Dalam salah satu amar putusannya, MK mengatakan bahwa: *Menyatakan untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Apa yang dimaksud dengan kebijakan strategis dalam putusan tersebut? Terlebih dahulu perlu dipahami tentang kebijakan, kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat.²¹ Kemudian mengenai makna strategis, yakni pernyataan yang mengindikasikan suatu rencana ataupun cara yang terbaik untuk tercapainya tujuan suatu badan maupun lembaga pemerintah.²² Berdasarkan kedua pemahaman diatas, maka kebijakan strategis dimaknai sebagai tindakan pemerintah dalam arti luas untuk melakukan langkah-langkah tertentu dalam mencapai tujuan tertentu yang dihendaki dengan menetapkan skala prioritas/pendahuluan terhadap langkah-langkah yang terbaik dengan tujuan/target yang juga diprioritaskan.*

Secara yuridis, langkah terbaik dan target tujuan yang diprioritaskan terdapat dalam UU Cipta Kerja. Jika menyitir isi rumusan pasal 4 UU Cipta Kerja, pasal tersebut memberi rincian, terhadap kebijakan strategis yang dimaksud dalam UU Cipta Kerja yakni meliputi:

1. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. ketenagakerjaan;
3. kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan koperasi dan UMK-M;
4. kemudahan berusaha;
5. dukungan riset dan inovasi;
6. pengadaan tanah;
7. kawasan ekonomi;
8. investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;
9. pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
10. penerapan sanksi.

²¹ William N. *Analisis Kebijakan*. Diterjemahkan Drs.Samodra Wibawa, MA dkk. Edisi ke 2. Gajah Mada University Press, 1999, Jakarta

²² Sarwoto Wijoyo Latisuro. *Kebijakan Strategis Pemerintah Mempercepat Terwujudnya Masyarakat Informasi*.
<https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/31373/1/Sarwoto%20Wijoyo%20Latisuro.pdf>.
Diakses pada 26 November 2021.

Apa yang tercantum dalam pasal 4 UU Cipta Kerja ini, yang kemudian menjadi batu uji untuk menilai kriteria apakah kebijakan pemerintah baik pusat atau daerah masuk dalam kategori kebijakan strategis atau bukan. Jika suatu kebijakan dinilai/ditafsirkan tidak berhubungan dengan 10 point diatas, maka pemerintah bisa saja mengambil tindakan/kebijakan dengan mendasari pada UU Cipta Kerja. Perlu disadari, penilaian itu nantinya sarat dengan ambiguitas dan kepentingan lantaran batu uji yang ada dalam UU Cipta Kerja bersifat umum dan tidak ketat.

Paska putusan MK 91/PUU-XVIII/2020, apakah terhadap ketentuan hak pengelolaan dapat dilakukan pembentukan peraturan pelaksana lebih lanjut dari PP yang saat ini sudah ada, dan dapat dilakukan sebagai dasar pengambilan kebijakan strategis? terhadap pernyataan tersebut, penulis berpendapat bahwa hak pengelolaan dalam UU Cipta Kerja adalah masuk dalam kebijakan strategis sehingga seluruh tindakan yang didasarkan pada ketentuan tersebut harus ditanggguhkan oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.

Hak pengelolaan yang menyangkut Tanah Negara dan dikuasai oleh Negara, dan dapat diperuntukan pemanfaatannya terhadap pihak ketiga, merupakan bagian dari kebijakan strategis sebagaimana dijelaskan dalam pasal 4 UU Cipta Kerja, khususnya mengenai point pengadaan tanah. Sesuai Pasal 1 ayat (2) PP 19/2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum, Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil. Salah satu pihak yang berhak terhadap objek pengadaan tanah, yakni salah satunya adalah pemegang hak pengelolaan. Dan dalam PP Tersebut, ditegaskan Pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam merupakan pihak yang diberikan sebagian kewenangan/pelimpahan dari Negara untuk melaksanakan Hak Menguasai Negara. Selanjutnya, Dalam Pasal 2 PP Tersebut, dijelaskan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;

- s. kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- t. kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- u. kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- v. kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- w. kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan
- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Jabaran ini, setidaknya sedikit menunjukkan secara yuridis bahwa kebijakan hak pengelolaan adalah kebijakan yang strategis dan berdampak luas dan dalam 2 tahun kedepan Pemerintah Pusat dan Daerah tidak diperbolehkan melakukan tindakan apapun yang berkaitan dengan hak pengelolaan sampai terbentuknya UU Cipta Kerja yang baru. Terlebih, dalam perumusan kebijakan di masa mendatang mewajibkan adanya partisipasi masyarakat,²³ sehingga mengahruskan adanya dan jelas hukum yang kuat dan jelas.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Ketentuan hak pengelolaan sebelum UU Cipta Kerja memiliki ketentuan yang sangat minimalis dalam level Undang-Undang. UUPA tidak mengatur secara tegas dan terang mengenai hak pengelolaan, itu pun hanya ada dalam bagian penjelasan. Ketentuan hak pengelolaan, banyak dijumpai dalam peraturan pelaksana. Hak pengelolaan adalah hak yang bersumber dari konsep dikuasai oleh negara. Konsep tersebut tidak mengartikan tentang kepemilikan oleh Negara atau Hak Milik Negara, melainkan konsep yang mengartikan bahwa Negara memiliki kekuasaan untuk mengatur peruntukan dari tanah yang dikuasainya, yang salah satunya adalah Hak pengelolaan. Hak pengelolaan oleh pemerintah ini kemudian memberikan ruang bagi pemerintah untuk memanfaatkannya dengan melakukan hubungan hukum terhadap pihak ketiga. Dalam sistem yang saat ini ada, status hak pengelolaan melekat dan kemudian dimanfaatkan melalui skema pemanfaatan pada aset daerah (BMN/BMD). Kehadiran UU Cipta Kerja memberikan penguatan terhadap hak pengelolaan dalam level Undang-Undang, tidak seperti sebelumnya yang tersebar di peraturan pelaksana dan parsial diatur dalam UU Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Materi

²³ Febriansyah Ramadhan dan Ilham DR. Antinomy of Community Participation Rights in the Law on the Environmental Sector. *Jurnal Daulat Hukum* Volume 4 Issue 3, September 2021.

muatan tentang hak pengelolaan dalam UU Cipta Kerja hampir serupa mengenai Hak atas tanah dalam UUPA, yang terdiri konsep, subjek, objek, dan lainnya. Dengan kehadiran ini, semakin memperkuat kedudukan hak pengelolaan sebagai dasar tindakan pemerintah.

Ketentuan hak pengelolaan dalam UU Cipta Kerja adalah kebijakan strategis dan berdampak luas bagi pemerintahan, hal ini didasarkan pada: 1. Hak pengelolaan menjadi dasar hak guna usaha, dan hak lainnya yang hubungannya dilakukan dengan pihak ketiga seperti perusahaan dan lainnya yang tentunya membawa dampak yang luas terhadap masyarakat, terlebih jika berkaitan dengan pembangunan, pembebasan lahan, sumber daya alam dan lainnya. Secara yuridis, kebijakan strategis juga ditentukan dalam pasal 4 UU Cipta Kerja. 2. Ketentuan ini sebagai dasar untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan-peraturan terdahulu yang satu dengan lainnya masih terjadi konflik hukum dan kekosongan hukum. Atas hal itu, oleh karena Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 mengamanatkan penundaan yang hemat penulis bersifat limitatif hanya terhadap “*tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas*”, dan ketentuan hak pengelolaan ini adalah kebijakan strategis, maka harus dan perlu untuk menghentikan segala perumusan peraturan pelaksana sampai dengan adanya perubahan/revisi terhadap UU Cipta Kerja yang paling lama sudah harus diundangkan kembali pada tanggal 3 November 2023.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

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

William N.. *Analisis Kebijakan*. Diterjemahkan Drs.Samodra Wibawa, MA dkk. Edisi ke 2.Gajah Mada University Press, 1999, Jakarta.

Jurnal

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

Eman Ramelan. “Hak Pengelolaan Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999”. Jurnal YURIDIKA. Vol. 15 No. 3. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Febriansyah Ramadhan dan Ilham DR. Antinomy of Community Participation Rights in the Law on the Environmental Sector. Jurnal Daulat Hukum Volume 4 Issue 3, September 2021.

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

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

Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.

MEDIA MASSA

Harian Cetak Kompas, Putusan MK UU Cipta Kerja Picu Multitafsir. Tanggal, 27 November 2021.

Ihsanuddin, "Presiden Jokowi Kecewa Calon Investor Banyak Lari ke Negara Tetangga", <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/04/16425441/presiden-jokowi-kecewa-calon-investor-banyak-lari-ke-negara-tetangga>.

Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.

Sarwoto Wijoyo Latisuro. Kebijakan Strategis Pemerintah Mempercepat Terwujudnya Masyarakat Informasi. <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/31373/1/Sarwoto%20Wijoyo%20Latisuro.pdf>.

PUTUSAN MK dan PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, 2020.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuanketentuan Tentang Kebidjaksanaan Selandjutnja.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan atas Tanah-tanah Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria.