



ISSN 2797-8508 (Print)  
ISSN 2807-8330 (Online)

**VOL. 3 NO. 2, JUL-DEC (2023)**

**Riwayat Artikel**

*History of Article*

Diajukan: 9 April 2023

Submitted

Direvisi: 23 Juni 2023

Revised

Diterima: 20 Juli 2023

Accepted

**Saran Perujukan**

*How to cite:*

Effendi, A. A. N., & Setiawan, A. D. (2023). Legal Certainty on Land Ownership Rights Above Management Rights. *Ikatan Penulis Mahasiswa Hukum Indonesia Law Journal*, 3(2), 194-205. <https://doi.org/10.15294/ipmhi.v3i2.67824>

© 2023 Authors. This work is licensed under a [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions. This title has been indexed by [Google Scholar](https://scholar.google.com/)

## Legal Certainty Over Land Ownership Rights Over Management Rights

### *Kepastian Hukum Atas Tanah Hak Milik Diatas Hak Pengelolaan*

Alwaahab Agirda Nugraha Effendi<sup>1</sup>, Akhmad Darajati Setiawan<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universitas Negeri Semarang

<sup>2</sup> Universitas Negeri Semarang

Email Korespondensi: [agirda@students.unnes.ac.id](mailto:agirda@students.unnes.ac.id)

**Abstract** The development of legal product shows its influence with the occurrence of a tug-of-war pattern between responsive legal products and conservative legal products. The formal legal policy of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (UUCK) starts from the government's political will, which is expected to be able to break the chain of bureaucracy and harmonize government policies to support the investment climate. One of the efforts is a change in legal products in agrarian affairs related to Hak Milik and Hak

Pengelolaan. Hak Milik can be issued on Hak Pengelolaan land, but the nature of Hak Milik as the strongest and most complete right over the land will experience ambiguity if issued on Hak Pengelolaan land as a state-controlled right that does not result in the cancellation or release of Hak Milik. This results in a lack of legal certainty regarding the position of Hak Milik. This study examines how Government Regulation Number 18 of 2021 concerning Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Condominium Units, and Land Registration as a derivative of UUCK provides legal certainty for Hak Milik standing on Hak Pengeloaan. The results of the study show that Hak Milik, Hak Guna Bangunan and Hak Pakai issued on Hak Pengelolaan do not result in the cancellation of the legal relationship with the holder of Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan can be released through a mechanism of releasing rights, the process of which is reported to the Ministry of Agrarian and Spatial and then released as state land for subsequent application for the issuance of Hak Milik to eligible right applicants and Hak Pengelolaan will automatically be cancelled if Hak Milik have been issued on Hak Pengelolaan based on a letter of approval from the holder of Hak Pengelolaan.

**Keywords** *Property Rights; Management Rights; Legal Certainty*

**Abstrak** Perkembangan karakter produk hukum menunjukkan pengaruhnya dengan terjadinya pola tarik-menarik antara produk hukum yang responsif dan produk hukum yang konservatif. Politik hukum formal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) bermula dari keinginan politik (*political will*) pemerintah yang diharapkan mampu memutus rantai birokrasi dan mengharmonisasikan kebijakan pemerintah untuk menunjang iklim investasi. Salah satu upayanya adalah perubahan pada produk hukum di bidang agraria terkait Hak Milik dan Hak Pengelolaan. Hak Milik dimungkinkan untuk diterbitkan diatas tanah Hak Pengelolaan, namun sifat Hak milik sebagai suatu Hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh akan mengalami kegamangan apabila diterbitkan diatas tanah Hak Pengelolaan sebagai Hak menguasai Negara yang tidak mengakibatkan hapus atau lepasnya Hak milik. Hal tersebut menimbulkan tidak adanya kepastian hukum terhadap kedudukan Hak Milik. Penelitian ini menelaah bagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah sebagai turunan dari UUCK memberikan suatu kepastian hukum Hak Milik yang berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan. Hasil penelitian menunjukkan Hak Atas Tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diterbitkan diatas Tanah Hak Pengelolaan tidak mengakibatkan hapusnya hubungan hukum dengan pemegang Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan dapat dilepaskan melalui mekanisme pelepasan hak yang prosesnya dilaporkan kepada Menteri ATR/Kepala BPN RI dan kemudian dilepaskan menjadi tanah Negara untuk selanjutnya dimohonkan penerbitan Hak Milik kepada pemohon hak yang memenuhi syarat dan Hak Pengelolaan otomatis hapus apabila telah diterbitkan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan berdasarkan surat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.

**Kata kunci** Hak Milik, Hak Pengelolaan, Kepastian Hukum

## A. Pendahuluan

Dinamika pengaruh konfigurasi politik yang demokratis dan/atau otoriter telah terjadi sepanjang sejarah Republik Indonesia. Perkembangan karakter produk hukum menunjukkan pengaruhnya dengan terjadinya pola tarik-menarik antara produk hukum yang responsif dan produk hukum yang konservatif. Sebuah konstitusi yang jelas-jelas menganut paham demokrasi dapat melahirkan konfigurasi politik yang tidak demokratis atau otoriter. Bahkan di bawah sebuah konstitusi yang sama dapat lahir konfigurasi politik yang berbeda-beda pada periode yang berbeda-beda pula.

Pengaruh politik dalam ber hukum, berarti berlaku juga pada penegakan hukumnya, karakteristik produk-produk hukum, serta proses pembuatannya. Hal di atas dapat dilihat dalam fakta ber hukum sepanjang sejarah Indonesia, dimana dari waktu ke waktu produktifitas perundang undangan mengalami peningkatan.

Peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak bisa dipisahkan dari suatu politik hukum, karena menentukan arah kebijakan hukum suatu negara.<sup>1</sup> Politik hukum formal UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja<sup>2</sup> (selanjutnya disebut UUCK) bermula dari keinginan politik (*political will*) Pemerintah yang diharapkan mampu memutus rantai birokrasi yang berlama-lama, mengharmonisasikan kebijakan pemerintah di Pusat maupun di Daerah untuk menunjang iklim investasi bagi penciptaan lapangan kerja, dan lebih menjamin kepastian hukum bagi masyarakat dan perlindungan hukum bagi pengambil kebijakan.

Dalam perkembangan sistem politik, telah mempengaruhi bagaimana kedudukan Hak milik dan Hak Pengelolaan sebagai bentuk hak menguasai negara mengalami pergeseran kedudukan. Pada masa kemasa dilihat dari produk hukum yang telah dikeluarkan terkait Hak Milik dan Hak Pengelolaan. Dalam perjalanannya, kedudukan Hak Milik yang berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan mengalami polemik. Hak Milik dimungkinkan untuk diterbitkan diatas tanah Hak Pengelolaan, namun sifat Hak milik sebagai suatu Hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh akan mengalami kegamangan apabila diterbitkan diatas tanah Hak Pengelolaan yang mana keberadaan Hak Pengelolaan sebagai Hak menguasai Negara tidak mengakibatkan hapus atau lepasnya Hak milik. Hal tersebut menimbulkan tidak adanya kepastian hukum terhadap kedudukan Hak Milik.

Dalam konteks perkembangan hukum agraria, lahirnya UUCK sedikit banyak telah mempengaruhi produk-produk hukum di bidang agraria, salah satunya adalah menyangkut Hak Milik dan Hak Pengelolaan. Pemerintah banyak mengeluarkan peraturan-peraturan turunan salah satunya adalah terkait Hak Pengelolaan dan Hak

---

<sup>1</sup>H.M. Laica Marzuki. 2006. Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang, *Jurnal Legislasi* Vol. 18. No.1. Hlm 2.

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Atas Tanah yaitu Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Terdapat perubahan kedudukan salah satunya adalah kedudukan Hak Milik dan juga Hak Pengelolaan yang sebelumnya dianggap sangat kuat diatas hak atas tanah lainnya atau dengan kata lain penguasaan hak atas tanah oleh negara dianggap absolut, kini mengalami pergeseran pasca diundangkannya UUCK.

Peraturan Pemerintah ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah agar dapat mewujudkan harapan pemerintah untuk mendorong terciptanya iklim investasi yang merupakan salah satu langkah dalam meningkatkan pertumbuhan perekonomian yang berkeadilan melalui jaminan hak atas tanah khususnya Hak Milik diatas tanah Hak Pengelolaan.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, perlu ditelaah bagaimana PP 18/2021 sebagai turunan dari UUCK memberikan suatu kepastian hukum Hak Milik yang berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan?

## **B. Metode**

Pendekatan Penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah dan membandingkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek permasalahan (isu hukum). Untuk mengukur terjadinya legal gap (kesenjangan hukum), yaitu antara peraturan perundang-undangan sebelum diundangkan UUCK dibandingkan sebelum adanya UUCK.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

### **1. Hak Pengelolaan sebagai Hak Menguasai Negara**

Istilah Hak Pengelolaan pertama kali muncul pada saat diterbitkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan-Selanjutnya<sup>3</sup>. Dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 ditetapkan konversi hak penguasaan atas tanah-tanah negara.

Dalam beberapa peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Dari pengertian Hak Pengelolaan ini menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah.

---

<sup>3</sup> Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan-Selanjutnya.

Mengenai Hak Pengelolaan yang mana merupakan 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.<sup>4</sup>

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).<sup>5</sup>

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 Indonesia.<sup>6</sup>

Kemudian 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 nasional.

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<sup>7</sup> (selanjutnya disingkat UU Nomor 5 Tahun 1960). Sementara itu, R. Atang Ranoemihardja menyatakan bahwa hak

---

<sup>4</sup> Triadi Kurniawan. 2020. Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan. *KeadilaN*. Vol.18. No.1. Hal. 70-84.

<sup>5</sup> Jack Reynold Ayamiseba dalam Ida Nurlinda. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria*. Jakarta: Rajawali Pers. hlm.6.

<sup>6</sup> Dwi Kusumo Wardhani. 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*. Vol. 3. No. 2. Hal.440-455.

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

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<sup>8</sup>.

Perbedaan pandangan mengenai kedudukan hak pengelolaan dalam hukum tanah nasional tidak terlepas dari eksistensi pengaturan hak pengelolaan dalam hukum positif Indonesia dan juga konfigurasi politik hukum yang berlaku saat itu. Salah satu aspek yang menjadi fokus bahasan kali ini adalah terkait kepastian hukum atas Hak Milik yang berdiri diatas Tanah Hak Pengelolaan.

## 2. Hak Milik di atas Tanah Hak Pengelolaan

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak milik itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Kata-kata turun-temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan tetapi apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan Hak Guna Bangunan, hak pakai, dan hak lainnya. Hak milik atas tanah ini wajib didaftarkan. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya. Adapun sifat-sifat hak milik adalah sebagai berikut:

- a. **Turun-temurun**, adalah hak milik tidak hanya berlangsung selama hidup si pemilik akan tetapi dapat dilanjutkan oleh para ahli warisnya.
- b. **Terkuat**, adalah bahwa hak milik jangka waktunya tidak terbatas.
- c. **Terpenuh**, adalah memberikan wewenang kepada pemilik tanah yang paling luas dibandingkan dengan hak-hak lain, menjadi induk hak-hak lain, peruntukannya tidak terbatas karena hak milik dapat digunakan untuk pertanian dan bangunan. Pemberian sifat hak milik tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai hak eigendom menurut pengertian yang asli dulu. Kata-kata terkuat dan terpenuh itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang “ter” (paling).

Bahwa dalam perjalanannya, kedudukan Hak Milik yang berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan telah mengalami polemik yang tentunya berdampak pada produk

---

<sup>8</sup> Irawan Soerodjo. 2014. *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL), Eksistensi, Pengaturan Dan Praktik*. Surabaya: Laksbang Mediatama. hlm. 4.

hukum yang dihasilkan, hal ini dapat dilihat dari beberapa peraturan perundangan dan studi kasus yang diamati antara lain :

- a. Bahwa berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya<sup>9</sup>, **Hak Atas Tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diterbitkan diatas Tanah Hak Pengelolaan tidak mengakibatkan hapusnya hubungan hukum dengan pemegang Hak Pengelolaan.** Hal ini dapat dijumpai dalam beberapa sertipikat Hak Milik perseorangan yang diterbitkan diatas Sertipikat Hak Pengelolaan milik Perum Perumnas. Akibat masih tercantumnya catatan Hak Pengelolaan atau tidak hapusnya Hak Pengelolaan pada sertipikat Hak Milik tersebut maka segala perbuatan hukum atas bidang tanah Hak Milik tersebut, apabila akan dialihkan (misalnya jual-beli, tukar-menukar, hibah, inbreng, kepada pihak lain) atau dibebani Hak Tanggungan, maka perlu mendapatkan persetujuan tertulis (rekomendasi) dari Perum Perumnas sebagai pemegang Hak Pengelolaan. Tentunya hal ini menimbulkan beberapa pertanyaan, mengingat berdasarkan UUPA Hak Milik merupakan hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 akhirnya dicabut dan tidak berlaku setelah disahkannya 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. **Namun dalam peraturan tersebut kedudukan hak atas tanah (termasuk Hak Milik) yang diterbitkan diatas Hak Pengelolaan, tidak diatur sebagaimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977.** Hal tersebut akhirnya menimbulkan polemik yang menimbulkan perbedaan pandangan di masyarakat khususnya pihak-pihak yang berkepentingan antara lain petugas Kantor Pertanahan, Notaris/PPAT, perbankan dan juga Perumnas sebagai Developer.

Dengan tidak diaturnya kedudukan Hak Milik yang diterbitkan diatas Hak Pengelolaan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum terkait Hak Milik yang merupakan Hak Atas Tanah yang turun temurun, terkuat dan terpenuh.

### **3. PP 18/2021 dan Kepastian Hukum Terhadap Eksistensi Hak Milik dan Hak Pengelolaan**

---

<sup>9</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya

Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah<sup>10</sup> dibuat berdasarkan amanat UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) untuk melakukan simplifikasi regulasi dan perizinan demi mendorong iklim investasi. Pemerintah akan memberikan kemudahan pada beberapa detail kebijakan Hak Pengelolaan, Satuan Rumah Susun, Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah namun tetap memberikan pengawasan dan evaluasi yang ketat.

PP 18/2021 memberikan definisi Hak Pengelolaan yakni hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan [Tanah Ulayat](#). Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara diberikan kepada instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara/daerah, badan hukum milik negara/daerah, badan bank tanah dan badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Sedangkan Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara atau Tanah Ulayat ditetapkan dengan keputusan Menteri dan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan. Pemegang Hak Pengelolaan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan Hak Pengelolaan

Dalam uraian sebelumnya terlihat terjadinya ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan yang menyebabkan tumpang tindih peraturan dan tidak terciptanya suatu kepastian hukum. Problematika regulasi telah menjadi suatu persoalan tersendiri di Indonesia, baik dari segi kualitas maupun jumlah regulasi itu sendiri. Regulasi yang tumpang tindih ini dianggap dapat menghambat keberhasilan program-program pemerintah selama ini yang berdampak pada upaya penancangan program percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, serta fasilitas yang harusnya diberikan kepada masyarakat menjadi terhambat seperti kemudahan dalam berusaha.

Harmonisasi dan sinkronisasi atas produk regulasi di Indonesia menjadi salah satu pekerjaan pemerintah yang semakin menumpuk yang tidak hanya menimbulkan konflik kebijakan dan kewenangan antara kewenangan kementerian atau lembaga satu dengan kementerian atau lembaga lainnya tetapi juga antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sehingga menyebabkan pemerintah tidak sigap dan tidak responsif dalam menghadapi problem dan tantangan yang muncul di Indonesia. Firman Freaddy Busroh<sup>11</sup> menyatakan bahwa penyebab terjadinya disharmoni peraturan perundang-undangan ialah

---

<sup>10</sup> Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

<sup>11</sup> Firman Freaddy Busroh. 2017. Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan. *Jurnal Arena Hukum*. Vol.10. No. 2. Hal. 227-250.

- a. Adanya pergantian rezim pemerintahan sehingga penyusunan peraturan perundang-undangan lebih sering berubah dan tidak berkelanjutan.
- b. Belum ada standar baku, cara dan metodologi penyusunan peraturan perundang-undangan. Masing-masing instansi memiliki keinginan dan egosentris lebih mengutamakan kepentingan instansinya.
- c. Pembentuk peraturan perundang-undangan yang kurang menguasai permasalahan akibat seringkali terjadi pergantian antara pejabat.
- d. Masih kurangnya akses masyarakat untuk turut serta dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.
- e. Kurangnya koordinasi antara instansi terkait.

Akibat hukum dari terjadinya disharmoni<sup>12</sup> ialah:

- a. Munculnya ketidakpastian hukum;
- b. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan menjadi tidak efektif dan efisien;
- c. Terjadinya perbedaan interpretasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan.
- d. Hukum sebagai pedoman masyarakat dan pemerintah menjadi tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Peraturan perundang-undangan di suatu Negara merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di suatu negara. Apabila keterkaitan dan keselarasan antar peraturan perundang-undangan tidak terwujud dan terjadi tumpang tindih serta terjadi keadaan bertolak belakangnya peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundangundangan yang lain, maka tujuan hukum tidak akan tercapai<sup>13</sup>.

Dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, gagasan mengenai Omnibus Law dianggap Presiden Joko Widodo sebagai alternatif penyelesaian akibat konflik regulasi yang semrawut dan tumpang tindih sehingga berdampak pada ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan antar regulasi serta menghambat upaya perencanaan program percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, salah satunya penghambat masuknya investasi asing ke Indonesia.

Khusus terkait fokus pembahasan kita saat ini terkait kapastian hukum Hak Milik dan Hak Pengelolaan, telah terbit peraturan turunan dari UUCK yaitu Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas

---

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

<sup>13</sup> Setio Sapto Nugroho. 2009. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas. hlm.3.

Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18/2021). Sejak diterbitkannya PP 18/2021, telah sedikit membawa angin segar khususnya terkait kepastian hak keberadaan Hak Milik yang diterbitkan diatas Hak Pengelolaan.

PP 18/2021 adalah ketentuan lebih lanjut dari pasal 136-142 tentang Penguatan Hak Pengelolaan, Pasal 143-145 tentang Satuan [Rumah Susun](#), Pasal 146 tentang Hak Pengelolaan/Hak Atas Tanah pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah serta Pasal 147 dan Pasal 175 tentang Penggunaan Dokumen Elektronik dalam UUCK. Dalam konteks Hak Pengelolaan, diharapkan negara dapat berperan untuk mengatur lahan demi mengendalikan permasalahan keterbatasan tanah dan ruang. Tak hanya itu, negara dapat mengatur kepemilikan tanah dan kebermanfaatannya tanah agar diatur sebagaimana mestinya, agar tanah tetap bermanfaat bagi negara sesuai fungsi.

Kepastian hukum terkait keberadaan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan. berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (3) PP 18/2021 disebutkan jika pelepasan hak atas HPL dapat dilakukan dalam hal **diberikan hak milik**, dilepaskan untuk kepentingan umum, atau ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selain itu berdasarkan Pasal 14 ayat (1) PP 18/2021 Hapusnya Hak Pengelolaan dapat dengan:

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

Dengan melihat ketentuan pada Pasal 12 dan 14 PP 18/2021 maka dapat menjawab dan mengakhiri polemik yang selama ini terjadi terkait kedudukan Hak Milik diatas Tanah Hak Pengelolaan.

1. Bahwa Hak Pengelolaan dapat dilepaskan melalui mekanisme pelepasan hak yang prosesnya dilaporkan kepada Menteri ATR/Kepala BPN RI dan kemudian dilepaskan menjadi tanah Negara untuk selanjutnya dimohonkan penerbitan Hak Milik kepada pemohon hak yang memenuhi syarat;
2. Hak Pengelolaan otomatis hapus apabila telah diterbitkan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan berdasarkan surat persetujuan (rekomendasi) dari pemegang Hak Pengelolaan.

Dengan adanya kepastian hukum tersebut diharapkan juga dapat merangsang percepatan pemulihan dan pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan.

Karena kepemilikan hak atas tanah atau sertipikat dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan yang produktif.

#### **D. Simpulan**

Dalam perjalanannya, kedudukan Hak Milik yang berdiri diatas tanah Hak Pengelolaan mengalami polemik. Hak Milik dimungkinkan untuk diterbitkan diatas tanah Hak Pengelolaan, namun sifat Hak milik sebagai suatu Hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh akan mengalami kegamangan apabila diterbitkan diatas tanah Hak Pengelolaan yang mana keberadaan Hak Pengelolaan sebagai Hak menguasai Negara tidak mengakibatkan hapus atau lepasnya Hak milik. Hal tersebut menimbulkan tidak adanya kepastian hukum terhadap kedudukan Hak Milik.

Bahwa dalam Pasal 2 dan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, Hak Atas Tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diterbitkan diatas Tanah Hak Pengelolaan tidak mengakibatkan hapusnya hubungan hukum dengan pemegang Hak Pengelolaan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 kemudian dicabut dan tidak berlaku setelah disahkannya 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. Namun dalam peraturan tersebut kedudukan hak atas tanah (termasuk Hak Milik) yang diterbitkan diatas Hak Pengelolaan, tidak diatur sebagaimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977. Hal tersebut masih menimbulkan ketidakpastian atas kedudukan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan.

Setelah diundangkannya PP 18/2021 telah sedikit membawa angin segar khususnya terkait kepastian hak keberadaan Hak Milik yang diterbitkan diatas Hak Pengelolaan. Dengan melihat ketentuan pada Pasal 12 dan 14 PP 18/2021 maka dapat menjawab dan mengakhiri polemik yang selama ini terjadi terkait kedudukan Hak Milik diatas Tanah Hak Pengelolaan.

Bahwa dalam PP 18/2021 Hak Pengelolaan dapat dilepaskan melalui mekanisme pelepasan hak yang prosesnya dilaporkan kepada Menteri ATR/Kepala BPN RI dan kemudian dilepaskan menjadi tanah Negara untuk selanjutnya dimohonkan penerbitan Hak Milik kepada pemohon hak yang memenuhi syarat dan Hak Pengelolaan otomatis hapus apabila telah diterbitkan Hak Milik diatas Hak Pengelolaan berdasarkan surat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.

#### **E. Referensi**

Busroh, Firman Freaddy. (2017). Konseptuallisasi Omnibus Law Dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan. *Jurnal Arena Hukum*. Vol.10. No. 2. Hal. 227-250.

- Jack Reynold Ayamiseba dalam Nurlinda, Ida. (2009). *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kurniawan, Triadi. (2020). Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan. *Keadilan*. Vol.18. No.1. Hal. 70-84.
- Marzuki, H.M. Laica. (2006). Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang, *Jurnal Legislasi* Vol. 18. No.1. Hal.2
- Nugroho, Setio Sapto. (2009). *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas.
- Soerodjo, Irawan. (2014). *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL), Eksistensi, Pengaturan Dan Praktik*. Surabaya: Laksbang Mediatama.
- Wardhani, Dwi Kusumo. (2020). Disharmonisasi Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UndangUndang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*. Vol. 3. No. 2. Hal.440-455.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakanaksanaan Selanjutnya.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya