

MENINJAU KEMBALI HAK PENGELOLAAN DALAM RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERTANAHAN¹

Myrna A. Safitri

Abstract

One of key legal issues in Indonesian Land Bill currently discussed in the Parliament is the management of land directly controlled by the state (known also as state land, tanah negara). A Right of Land Management (Hak Pengelolaan) is one of legal basis for the utilization of state land. Notwithstanding it is called ‘right’ or ‘hak’, the Right of Land Management is basically not a private land right but public authority of the state that is delegated to central or local governmental agencies to use the land for their own or other parties. The implementation of Right of Land Management has shifted, from public authority in nature to private land right of the governmental agencies. In this regard, the Right of Management is assumed as government’s land right. This article examines whether Indonesia needs the Right of Land Management, if so, the extent to which the Land Bill should provide legal provisions concerning this right. For this reason, this article discusses: (i) legal concept and instruments required to assess the implementation of state’s authority to control the land; (ii) shifting objective of Right of Land Management and political economic factors behind; (iii) legal provisions required for Right of Land Management in the Land Bill; (iv) recommendation concerning legal concepts and process to improve the quality of regulation of Right of Land Management in Indonesian Land Bill.

Keywords:

Abstrak

Salah satu aspek hukum penting dalam RUU Pertanahan Indonesia yang saat ini tengah dibahas Dewan Perwakilan Rakyat adalah pengurusan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara (dikenal sebagai tanah negara). Hak Pengelolaan adalah salah satu dasar hukum bagi pemanfaatan tanah

¹ Artikel ini dikembangkan dari makalah penulis berjudul “Meninjau Kembali Hak Pengelolaan” yang disampaikan pada Seminar bertema “Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Pertanahan Nasional”, Fakultas Hukum Universitas Pancasila bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional pada 26 Agustus 2013.

negara. Meskipun disebut, 'hak', Hak Pengelolaan pada dasarnya bukan hak privat atas tanah tetapi kewenangan publik negara yang dilimpahkan kepada instansi Pemerintah atau pemerintah daerah untuk memanfaatkan tanah bagi dirinya atau pihak lain. Pelaksanaan Hak Pengelolaan telah bergeser, dari kewenangan publik menjadi aspek penguasaan privat instansi pemegangnya. Oleh sebab itu, Hak Pengelolaan ditafsirkan sama dengan hak atas tanah pemerintah. Artikel ini mendiskusikan apakah Indonesia masih memerlukan Hak Pengelolaan, jika ya seberapa jauh RUU Pertanahan harus mengatur ketentuan hukum bagi Hak Pengelolaan ini. Untuk menjawab hal itu maka artikel ini membahas: (i) konsep dan instrumen penilaian kewenangan menguasai negara atas tanah; (ii) pergeseran tujuan Hak Pengelolaan dan faktor ekonomi dan politik yang memengaruhinya; (iii) pengaturan HPL dalam RUU Pertanahan; (iv) rekomendasi mengenai konsep hukum dan langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk memperbaiki kualitas pengaturan Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan.

Kata Kunci:

1. Pendahuluan

Dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) menetapkan Rancangan Undang-Undang Tentang Pertanahan (selanjutnya disingkat RUU Pertanahan), sebagai salah satu rancangan undang-undang yang menjadi prioritas pada tahun 2015. Pembahasan ini sejatinya telah dilakukan pada masa bakti DPR-RI 2009-2014. Kendati demikian, di penghujung periode DPR-RI itu, tepatnya pada September 2014, pembahasan RUU ini dihentikan. Selanjutnya, RUU Pertanahan masuk kembali sebagai prioritas pada Prolegnas 2015 sebagai inisiatif DPR-RI. Di luar itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD-RI) juga mempersiapkan RUU Pertanahan mereka.

Salah satu aspek penting dalam RUU Pertanahan adalah ihwal pengurusan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, atau umumnya dikenal sebagai 'tanah negara'. Pemanfaatan tanah negara salah satunya dilakukan melalui lembaga Hak Pengelolaan (HPL). Meskipun disebut sebagai 'hak', HPL ini bukanlah hak atas tanah, melainkan bagian dari kewenangan menguasai negara atas tanah, yang dilimpahkan kepada instansi Pemerintah atau pemerintah daerah. Hak Pengelolaan diberikan ketika instansi-instansi tersebut dalam melaksanakan tugasnya memerlukan tanah, baik yang akan digunakan

sendiri atau dapat digunakan oleh pihak lain.

Penjelasan Umum II (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (Undang-undang Pokok Agraria, UUPA) menyatakan bahwa atas dasar kekuasaan negara atas tanah maka kepada sesuatu ‘Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra)’ dapat diberikan pengelolaan terhadap tanah untuk dipergunakan sebagai pelaksanaan tugasnya. HPL merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan: “Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”.

Jelaslah, HPL merupakan alat untuk menjalankan kewenangan publik bagi instansi pemerintah. Dalam perkembangannya kemudian, peraturan pertanahan memberikan peluang munculnya pergeseran watak Hak Pengelolaan kepada aspek keperdataan. HPL seakan-akan menjadi sama dengan hak atas tanah lainnya. Terlebih ketika terhadap tanah HPL juga diterbitkan sertipikat. Hal ini jelas berbeda dengan tujuan asal munculnya Hak Pengelolaan tersebut². Akibatnya banyak pihak mengusulkan agar lembaga HPL ini tidak lagi ada dalam pengaturan mengenai tanah negara. Benarkah kita tidak lagi memerlukan lembaga semacam HPL?

Artikel ini dibuat untuk menjawab pertanyaan di atas. Argumentasi utama yang ingin disampaikan di sini bahwa permasalahan terkait dengan HPL itu salah satunya disebabkan karena pengabaian tujuan HPL sebagai instrumen pelaksanaan kewenangan negara untuk menguasai tanah sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Apakah yang sejatinya ada dalam pelaksanaan kewenangan negara menguasai tanah? Kita tidak dapat menilai HPL secara utuh tanpa kita menyepakati kerangka untuk menilai bagaimana tujuan HPL itu telah atau belum bersesuaian dengan indikator-indikator pelaksanaan kewenangan menguasai negara tersebut. Atas dasar pemikiran ini, maka setelah bagian yang memerikan tentang metode penelitian (bagian 2), artikel ini memaparkan secara ringkas mengenai cara menilai pelaksanaan kewenangan menguasai negara atas tanah (bagian 3). Setelah itu, saya menyampaikan bagaimana tujuan Hak Pengelolaan

² Sumardjono, M. 2008. **Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya**. Jakarta: Kompas, Widodo, W. 2004. “Kajian Hukum terhadap Praktik Penyimpangan Hak Pengelolaan”. Dalam: **Arena Hukum** 23(7): 89-99, Kurniati, N. dkk. 2012. **Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Tanah Negara bagi Kesejahteraan Rakyat**. Jakarta: BPHN.

itu mengalami pergeseran dalam berbagai perundang-undangan pertanahan pada periode 1953 hingga 1999. Dengan mempelajari sejarah hukum ini kita dapat mengetahui konteks ekonomi dan politik yang memengaruhi pergeseran tujuan pemberian HPL (bagian 4). Pada bagian kelima, tulisan ini membahas mengenai pengaturan HPL yang terdapat dalam RUU Pertanahan yang ada pada DPR-RI dan RUU Pertanahan yang disiapkan oleh DPD-RI. Bercermin dari kondisi yang dipaparkan pada bagian-bagian sebelumnya. Tulisan ini akan diakhiri dengan rekomendasi saya mengenai konsep dan langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk meninjau kembali keberadaan Hak Pengelolaan ini dalam rumusan RUU Pertanahan.

2. Metode Penelitian

Artikel ini berasal dari hasil penelitian yang saya lakukan pada tahun 2013, kemudian dilakukan pengkinian lagi pada tahun 2015, terutama ketika RUU Pertanahan masuk kembali menjadi prioritas dalam Prolegnas. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui prinsip-prinsip hukum umum yang ada dalam pengaturan tentang kewenangan negara menguasai tanah dan bagaimana kewenangan itu terwujud dalam pengaturan mengenai HPL. Selain itu, untuk memahami mengapa HPL terkesan dilaksanakan secara menyimpang dari tujuannya, penelitian ini menelusuri aspek ekonomi-politik yang mendasari perubahan pengaturan mengenai hak pengelolaan dan implikasinya pada aspek lingkungan.

Penelitian bersandar pada bahan-bahan peraturan perundang-undangan dan sejumlah tulisan mengenai tema HPL. Selain itu data juga berasal dari kumpulan berita di media cetak dan keterlibatan saya dalam sejumlah diskusi dan komunikasi personal dengan para pakar agraria dan pembuat kebijakan.

Masalah HPL dikaji dengan menemukan keterkaitan antara aspek hukum dan aspek politik-ekonomi. Sejak awal merumuskan masalah penelitian, saya menyadari bahwa pembahasan mengenai HPL tidak dapat dilakukan dengan mengisolir lembaga ini dari aspek-aspek non-hukum. Namun, demikian, saya membuat penelitian ini tidak berhenti hanya dengan memerikan persoalan. Lebih dari itu, penelitian ini bertujuan memberikan sumbangan pemikiran untuk pembentukan hukum, dalam hal ini RUU Pertanahan.

3. Kewenangan Menguasai Negara atas Tanah dan Implikasinya pada Hak Pengelolaan

UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menegaskan bahwa penguasaan negara atas tanah dan kekayaan alam lainnya bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. UUPA kemudian menegaskan bahwa dalam penguasaannya itu, negara bukan pemilik tanah. Negara adalah organisasi kekuasaan yang memegang kewenangan untuk menguasai tanah (kemudian dikenal sebagai Hak Menguasai Negara³). Dengan demikian HMN, atau lebih tepatnya disebut Kewenangan Menguasai Negara (KMN) ini, menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan kewenangan publik untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selain UUPA, Mahkamah Konstitusi telah pula menafsirkan ketentuan mengenai KMN dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu sebagai kewenangan untuk:

- a. Merumuskan kebijakan;
- b. Melakukan pengurusan
- c. Melakukan pengaturan
- d. Melakukan pengelolaan
- e. Melakukan pengawasan

Dalam artikel saya yang dimuat dalam *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*,⁴ saya mengidentifikasi bahwa salah satu persoalan yang kerap muncul dalam pelaksanaan KMN adalah terkait dengan sifat dan tujuan pengaturan atas tanah. Sering terdapat perbedaan pendapat tentang seberapa jauh peraturan yang ada mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketiadaan alat ukur untuk menilai hal ini adalah penyebab selisih pandangan tersebut.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian terhadap Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan

³ Lihat Pasal 2 ayat (2) UUPA.

⁴ Safitri, M. A. 2014. "Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan: Beberapa indikator menilai pelaksanaannya", dalam: *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 1(2): 1-21.

Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil menyatakan bahwa kemakmuran rakyat dicapai melalui empat indikator berikut:

- a. Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat
- b. Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat
- c. Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam
- d. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam

Hak Pengelolaan merupakan *salah satu elemen Kewenangan Menguasai Negara* yakni pengelolaan secara langsung instansi pemerintah atau pemerintah daerah terhadap tanah. Pelaksanaan pengelolaan tersebut harus memenuhi *empat indikator* kemakmuran rakyat sebagaimana dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi. *Pertama*, pemberian dan pelaksanaan HPL itu harus memberikan kemanfaatan bagi rakyat di sekitarnya. *Kedua*, pemberian HPL juga tidak menimbulkan kesenjangan struktur penguasaan tanah yang terlampau tinggi di wilayah tersebut. Pemberian HPL tidak menyebabkan rakyat di sekitarnya menjadi tuna kisma. *Ketiga*, pelaksanaan pembangunan di atas tanah HPL berdasarkan prinsip partisipasi yang hakiki. *Keempat*, pemberian HPL menghormati hak-hak rakyat termasuk hak masyarakat hukum adat.

Pemberian dan pelaksanaan HPL juga harus dipastikan mencapai tujuan perlindungan terhadap lingkungan dan memberikan keadilan bagi seluruh rakyat terutama pada mereka yang berada di sekitar lokasi tanah Hak Pengelolaan tersebut. Dengan tujuan ini maka tidak dapat dibenarkan jika pembangunan yang dijalankan di atas tanah Hak Pengelolaan melanggar prinsip-prinsip perlindungan dan kelestarian lingkungan hidup serta menimbulkan pemiskinan pada warga di sekitarnya.

Orientasi komersial pada pelaksanaan HPL merupakan contoh nyata pengingkaran Hak Pengelolaan terhadap tujuan asali-nya sebagai elemen pelaksanaan Kewenangan Menguasai Negara. Atas dasar itu maka evaluasi terhadap pemberian HPL penting untuk dilakukan. Termasuk ke dalam evaluasi ini adalah pengkajian ulang terhadap peraturan perundang-undangan yang menyebabkan perubahan watak Hak Pengelolaan tersebut. Bagian berikut menjelaskan mengenai beberapa peraturan yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan. Kita dapat melihat dimana pengingkaran terhadap tujuan Hak Pengelolaan ini bermuasal.

4. Ekonomi-politik dibalik Pergeseran Tujuan Hak Pengelolaan dalam Regulasi Pertanahan 1953-1999

Pengaturan mengenai Hak Pengelolaan terdapat di berbagai peraturan selain yang disebutkan dalam Penjelasan Umum UUPA dan Pasal 2 ayat (4) UUPA. Di bawah ini dijelaskan bagaimana pengaturan mengenai HPL pada masa Orde Lama, Orde Baru dan Pasca Orde Baru mengkonstruksikan tujuan pemberian dan pelaksanaan Hak Pengelolaan. Dijelaskan pula faktor ekonomi-politik yang memengaruhi pergeseran tujuan tersebut.

4.1 Regulasi Periode Orde Lama (1953-1966)

a. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara

Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 1953 dapat dikatakan sebagai hukum nasional pertama yang terkait dengan lahirnya Hak Pengelolaan. PP ini sejatinya merupakan pengaturan terhadap lembaga penguasaan tanah negara oleh instansi pemerintah pada masa kolonial yang disebut sebagai *beheersrecht* yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah tentang penguasaan “Benda-benda yang tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik Negara” (Staatsblad 1911-110 jo. Staatsblad 1940-430). Pada Bab III Peraturan itu disebutkan bahwa benda-benda milik Negara yang tidak bergerak (termasuk tanah) dianggap ada di bawah penguasaan Departemen, yang menurut anggaran belanja, membiayai pemeliharannya. Tanah yang menjadi objek dari peraturan ini adalah tanah negara bebas (*vrij landsdomein*), yaitu tanah dimana tidak terdapat hak-hak baik atas dasar hukum barat atau hukum adat.

Di masa Hindia Belanda, ruang lingkup *vrij landsdomein* ini menjadi perdebatan yang tidak terselesaikan. Kelompok yang menganut penafsiran luas yang dikomandani oleh Nolst Trenite dari Universitas Utrecht memandang tanah-tanah yang tidak dibudidayakan secara intensif oleh penduduk pribumi sebagai tanah negara bebas, sedangkan kelompok yang menafsirkan *vrij landsdomein* secara sempit yang dipimpin oleh Cornelis Van Vollenhoven dari Universitas Leiden beranggapan bahwa tanah-tanah yang tidak dibudidayakan secara intensif itu termasuk ke dalam tanah-tanah pribumi, sebagai bagian dari *beschikkingrecht* (kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai hak ulayat) mereka.⁵ Apa yang dilakukan oleh Trenite dan beberapa ahli hukum

⁵ Lebih lanjut mengenai perdebatan ini dapat dibaca pada Termorshuizen-Arts, M. 2010. “Rakyat Indonesia dan Tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia”, dalam: M. A. Safitri dan T. P. Moeliono (eds.), **Hukum Agraria dan**

dan praktisi pemerintahan kolonial itu dinyatakan oleh Keebet dan Franz von Benda-Beckmann⁶ sebagai alat politik untuk pemerintahan Hindia Belanda untuk mengeksploitasi tanah-tanah negara bebas itu.

Kembali pada PP No. 8 Tahun 1953. Kelahiran Peraturan ini adalah untuk menertibkan praktik penguasaan tanah-tanah negara yang mengindikasikan penyimpangan, terutama pada saat pendudukan Jepang. Penyimpangan dimaksud dinyatakan dalam Penjelasan Umum I.5 PP No. 8 Tahun 1953 sebagai berikut:

...Untuk melancarkan usaha-usaha peperangan, berbagai-bagai Jawatan dari Pemerintahan pendudukan Jepang diberi keleluasaan penuh untuk mengatur kepentingannya masing-masing. Akibatnya ialah, bahwa dalam urusan tanah Jawatan-jawatan itu berbuat sekehendak sendiri dengan mengabaikan peraturan-peraturan yang ada. Banyaklah tanah-tanah Negara yang dengan begitu saja dipergunakan untuk keperluan yang menyimpang daripada tujuan yang telah ditentukan semula, atau yang dipindah-pindahkan dari tangan Jawatan yang satu ke tangan Jawatan lain, dengan tidak melalui acara penyerahan dan penerimaan yang resmi. Banyak pula tanah-tanah Negara yang dibiarkan pada itu sering juga terjadi pembelian-pembelian tanah dari penduduk yang tidak saja tidak dilakukan menurut peraturan-peraturan yang ada, melainkan kemudiapun tidak diketahui Jawatan manakah yang menguasai.

Beheersrecht bukan hak keperdataan tetapi kewenangan publik mengurus dan merawat tanah milik negara sebagai harta benda kekayaan tetap negara Hindia Belanda.⁷ PP No. 8 Tahun 1953 menyatakan bahwa subjek pemegang penguasaan atas tanah negara itu adalah instansi pemerintah dan pemerintah daerah (pemerintah swatantra).

Bagaimana penguasaan itu dilakukan, dijelaskan dalam Pasal 9 PP No. 8 Tahun 1953 sebagai berikut:

Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi. Jakarta: Huma, Van Vollenhoven Institute dan KITLV-Jakarta, hlm. 33-74.

⁶ Von Benda-Beckmann, K. dan F. 2008. "Traditional law in a globalising world: Myths, stereotypes, and transforming traditions". **Van Vollenhoven Lecture**, Leiden University.

⁷ Kurniati, *Op. cit.*, hlm. 43.

1. Kementerian, Jawatan dan Daerah Swatantra, sebelum dapat menggunakan tanah-tanah Negara, yang penguasaannya diserahkan kepadanya itu menurut peruntukannya, dapat memberi izin kepada pihak lain untuk memakai tanah-tanah itu dalam waktu yang pendek.
2. Perizinan untuk memakai tersebut dalam ayat 1 dari Pasal ini bersifat sementara dan setiap waktu harus dapat dicabut kembali.
3. Tentang perizinan tersebut dalam ayat 2 di atas, Menteri Dalam Negeri perlu diberitahu.

Jelaslah, tujuan yang penting dari kewenangan menyerahkan penguasaan tanah itu kepada pihak lain adalah untuk menghindari penelantaran tanah-tanah negara yang dikuasai oleh instansi pemerintah. Karena itu maka penyerahan tanah kepada pihak lain itu *bersifat sementara*. Artinya penyerahan hanya dapat diterima selama instansi yang menguasai tanah itu belum mampu memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya (Penjelasan Pasal 9 PP No. 8 Tahun 1953).

b. Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk.VI/5/Ka, tanggal 20 Januari 1962 Tentang Pendaftaran Hak Penguasaan dan Hak Pakai dan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan

Setelah berlakunya UUPA, peraturan pertama mengenai penguasaan tanah-tanah negara adalah Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk.VI/5/Ka tertanggal 20 Januari 1962. Widodo⁸ menyatakan Keputusan ini merupakan peraturan pertama yang menerjemahkan *beheersrecht* sebagai hak penguasaan. Tidak banyak yang diatur dalam Keputusan ini kecuali menyatakan bahwa tanah-tanah yang sebelum UUPA dikuasai pemerintah daerah dengan hak *eigendom* harus dikonversi menjadi hak penguasaan. Tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah yang belum diberikan hak akan diberikan hak penguasaan.⁹ Keputusan ini tidak menjelaskan bagaimana hak penguasaan itu didefinisikan dan apa status hak dimaksud.

Keputusan Menteri Agraria ini kemudian dicabut oleh Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966. Peraturan ini menegaskan bahwa hak pakai maupun hak pengelolaan harus didaftarkan.

⁸ Widodo, *Op.cit*, hlm. 90.

⁹ *Loc. cit.*

c. Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya

Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 menegaskan bahwa hak penguasaan atas tanah-tanah negara, yang selain digunakan untuk kepentingan instansi pemerintah dan pemerintah daerah juga dimaksudkan untuk digunakan pula oleh pihak lain, dikonversi menjadi hak pengelolaan (Pasal 2). Untuk selanjutnya instansi pemerintah dan pemerintah daerah akan memperoleh hak pengelolaan jika tanah negara yang dimohonkan juga akan digunakan oleh pihak lain (Pasal 5).

Meskipun menggunakan istilah ‘hak’, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 ini menafsirkan tujuan Hak Pengelolaan sebagai pelaksanaan kewenangan publik. Pasal 6 Peraturan ini menjelaskan bahwa instansi dan pemerintah daerah pemegang hak pengelolaan mempunyai kewenangan sebagai berikut:

- Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- Menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh instansi pemegang hak tersebut dan pemberian hak tersebut dilakukan oleh pejabat yang berwenang di bidang pertanahan.

Peraturan-peraturan terkait dengan Hak Pengelolaan pada masa Orde Lama ini membenarkan kesimpulan Nur Hasan Ismail¹⁰ bahwa di masa ini peraturan mengenai Hak Pengelolaan lebih ditekankan pada fungsi untuk mendukung pelaksanaan tugas pemegang hak untuk melayani kepentingan warga masyarakat dan badan hukum Indonesia. Luasnya pun maksimal 1.000 meter persegi agar semakin banyak warga masyarakat dan badan hukum terlayani kepentingannya.

4.2 Regulasi Periode Orde Baru (1967-1998)

a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri ini menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri memberi keputusan mengenai permohonan pemberian, perpanjangan/pembaharuan,

¹⁰ Ismail, N. H. 2007. **Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik**. Jakarta: HuMA bekerjasama Magister Hukum UGM.

menerima pelepasan, izin pemindahan serta pembatalan beberapa jenis hak atas tanah, termasuk di dalamnya adalah hak pengelolaan (Pasal 12). Di sini, hak pengelolaan disetarakan kedudukannya dengan hak atas tanah.

b. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Pemberian Hak atas Tanah

Ini adalah Peraturan pertama yang menyatakan Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah. Pasal 28 Peraturan Menteri ini menyebutkan Hak Pengelolaan adalah *hak atas tanah Negara* seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk:

- Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 6 tahun;
- Menerima uang pemasukan dan/atau uang wajib tahunan.

Peraturan ini juga menegaskan bahwa subjek Hak Pengelolaan adalah instansi pemerintah dan badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah (Pasal 29). Tidak dijelaskan apakah badan hukum itu merupakan badan hukum publik atau privat.

c. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya

Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1974 dibentuk untuk memperlancar pembangunan ekonomi yang berbasis pada penanaman modal asing maupun dalam negeri. Kelahiran Peraturan Menteri ini tidak dapat dilepaskan dari tujuan instrumental hukum di masa awal Pemerintahan Orde Baru sebagai pendukung pertumbuhan ekonomi. Diawali sejak tahun 1967, sejumlah undang-undang untuk tujuan ini diterbitkan, antara lain UU No. 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Pokok-Pokok Kehutanan, dan UU No. 11 Tahun 1967 Tentang Pokok-pokok Pertambangan. Pada periode inilah

UUPA juga mengalami peminggiran.

Terkait dengan pembahasan kita mengenai Hak Pengelolaan, saya ingin menegaskan bahwa Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1974 ini semakin menegaskan pergeseran tujuan pemberian Hak Pengelolaan. Pasal 2 dari Peraturan ini menyebutkan bahwa *perusahaan yang berbentuk badan hukum dapat memperoleh hak pengelolaan*. Dengan demikian, subjek hak pengelolaan tidak lagi sekedar instansi pemerintah dan pemerintah daerah tetapi juga sudah memasukkan badan hukum privat.

Peraturan ini juga memungkinkan badan hukum privat menjalankan kewenangan publik dengan menyatakan bahwa pemegang hak pengelolaan dapat merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah serta menyerahkan tanah kepada pihak lain (Pasal 3).

Selanjutnya Peraturan ini menyatakan bahwa hak pengelolaan dapat diberikan kepada BUMN/BUMD yang menjalankan usaha pembangunan perumahan (Pasal 5 ayat 3) atau *industrial estate* (Pasal 6 ayat 5) yang seluruh modalnya berasal dari pemerintah/pemerintah daerah.¹¹

Tanah-tanah perusahaan perumahan itu dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan hak milik selain hak-hak atas tanah lain (Pasal 5 ayat 7). Ketentuan ini diperkuat oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya (Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4).¹² Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 juga memungkinkan pemberian hak pengelolaan pada BUMN/BUMD industri dan pelabuhan yang seluruh modalnya dimiliki negara (Pasal 11). Dengan pemberian hak milik maka sifat sementara dari penyerahan hak kepada pihak ketiga itu menjadi hilang. Pada sisi ini, Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1974 ini mengubah tujuan hak pengelolaan yang terdapat dalam peraturan sebelumnya. Hal mana tidak terdapat pada Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1973 yang hanya memungkinkan pemberian Hak Pakai dalam jangka waktu enam tahun.

¹¹ Dengan ketentuan ini maka sesuai dengan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara maka badan usaha yang dapat memperoleh Hak Pengelolaan adalah yang berbentuk Perum, sedangkan yang berbentuk PT Persero harus diperiksa apakah seluruh modalnya dimiliki pemerintah atau tidak. Hal ini disebabkan menurut UU No. 19 Tahun 2003, pemilikan modal pemerintah dalam Persero dimungkinkan hanya sebesar 51%.

¹² Peraturan ini dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

Kendati berkontribusi pada pergeseran tujuan pemberian hak pengelolaan dalam hal subjek hak dan sifat kesementaraan penyerahan hak pada pihak ketiga, Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1974 perlu diapresiasi dalam hal penentuan kriteria lokasi tanah-tanah yang dapat diberikan pada perusahaan itu. Dalam Pasal 7 ayat (3) disebutkan bahwa lokasi tersebut harus memenuhi syarat-syarat di bawah ini:

- Menghindari pengurangan areal tanah pertanian yang subur
- Memanfaatkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif
- Menghindari pemindahan penduduk dari tempat kediamannya
- Memperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran/pencemaran lingkungan

Meskipun ada kriteria penetapan lokasi yang disebutkan di atas, dalam praktiknya hal itu tidak banyak diindahkan. Akibatnya muncul masalah-masalah terkait dengan hak-hak masyarakat yang belum terselesaikan.¹³

Demikianlah, di masa Orde Baru, orientasi pemberian dan pelaksanaan Hak Pengelolaan bukan semata-mata untuk pelayanan publik dan menjalankan kewenangan publik. Ismail¹⁴ (sebagaimana dikutip dalam Naskah Akademis RUU Hak atas Tanah) menyimpulkan dua hal yang menjadikan watak Hak Pengelolaan di masa Orde Baru berubah. Pertama, Hak Pengelolaan tidak lagi menjadi sarana melaksanakan tugas tetapi sarana melaksanakan usaha dari pemegang haknya. Kedua, perubahan cara atau alas hak penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dari semula dalam bentuk hubungan hukum publik menjadi perjanjian yang merupakan hubungan hukum keperdataan menunjukkan bahwa pemegang hak menempatkan diri sebagai pihak yang berkedudukan sejajar dengan warga masyarakat yang akan menerima hak atas tanah tersebut. Pergeseran ini tidak terlepas dari politik pembangunan ekonomi yang dianut Pemerintah Orde Baru yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi dengan mensyaratkan watak hukum yang instrumentalis.

c. Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun yang diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2011

Undang-Undang mengenai rumah susun ini memandang HPL sama seperti hak atas tanah lain dimana rumah susun dapat dibangun. Rumah susun yang akan dibangun di atas Tanah HPL harus mempunyai status sebagai Hak Guna

¹³ Erwiningsih, W. 2011. *Hak Pengelolaan atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media, hlm. 109-112.

¹⁴ Ismail, *Op.cit.*

Bangunan atau Hak Pakai di atas HPL. Pembangunan rumah susun berpotensi menghilangkan HPL. Hubungan hukum yang dimiliki pemegang HPL hanyalah hubungan dengan pemegang Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Ketika rumah susun sudah jadi dan diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas satuan rumah susun (SHM Sarusun) maka tidak ada lagi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai itu sehingga tidak ada hubungan hukum antara pemegang HPL dengan pemegang SHM Sarusun.

d. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai

Peraturan ini menempatkan HPL sebagai sumber Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Posisi HPL di sini sama dengan tanah negara. Dalam Peraturan ini disebutkan bahwa terhadap Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang telah habis jangka waktunya maka pemegang hak mengembalikan tanah kepada pemegang HPL. Dengan demikian maka pengaturan yang ada dalam Peraturan Pemerintah ini masih mengakui aspek kewenangan publik dari pemegang HPL.

e. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah ini menyatakan bahwa terhadap Hak Pengelolaan diterbitkan sertipikat. Dengan demikian maka Peraturan ini menyamakan HPL dengan hak atas tanah karena yang dimaksud dengan sertipikat adalah tanda bukti hak atas tanah.

4.3 Regulasi Pasca Orde Baru

a. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Di masa Orde Baru, khususnya sejak 1973, Hak Pengelolaan yang sejatinya merupakan pelimpahan bagian dari hak menguasai negara kepada instansi pemerintah dan pemerintah daerah itu bergeser seakan-akan menjadi hak atas tanah. Aspek keperdataan lebih menonjol daripada aspek publik. Hak Pengelolaan tidak lagi untuk tujuan menjalankan tugas instansi pemerintah tetapi lebih ditujukan untuk menjalankan usaha BUMN/BUMD.

Pasca Orde Baru atau dikenal sebagai masa reformasi, regulasi mengenai Hak Pengelolaan belum mampu memberikan koreksi terhadap pergeseran tujuan ini. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 semakin memperteguh orientasi pemberian dan pelaksanaan Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah. Alih-alih menyatakan Hak Pengelolaan sebagai pelimpahan sebagian kewenangan menguasai negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, Peraturan ini memperlakukan Hak Pengelolaan sebagai pemberian hak atas tanah sama seperti hak atas tanah lainnya (lihat ketentuan dalam Pasal 2, Pasal 3 dan seluruh ketentuan dalam Bab III).

Sama dengan peraturan-peraturan sebelumnya, Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 menyebutkan subjek Hak Pengelolaan adalah instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, BUMN, BUMD, PT. Persero, Badan Otorita dan badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah. Seluruh badan ini dapat diberikan Hak Pengelolaan jika tugas dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Ketiadaan perbedaan yang signifikan dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 dengan regulasi mengenai Hak Pengelolaan pada masa Orde Baru menunjukkan bahwa faktor ekonomi-politik yang sama bekerja pula di masa reformasi. Dengan kata lain, penguasaan terhadap tanah-tanah negara melalui Hak Pengelolaan ini lebih banyak diabdikan untuk memfasilitasi perolehan keuntungan dari instansi pemegang haknya daripada untuk menjalankan pelayanan publik.

5. Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan

Dalam Naskah Akademik RUU Pertanahan DPR-RI maupun DPD-RI¹⁵, masalah hukum yang disoroti dalam pelaksanaan Hak Pengelolaan adalah pergeseran tujuannya. HPL tidak lagi mewujudkan sebagai pelaksanaan kewenangan publik dan pelayanan untuk masyarakat namun lebih menjadi urusan keperdataan dengan titik berat pada pemenuhan kepentingan ekonomi instansi pengembannya. Karena itu maka mengembalikan HPL pada tujuan awal adalah pesan sama yang disuarakan kedua dokumen naskah akademik ini.

Meskipun bertujuan sama, terdapat perbedaan rumusan materi muatan dalam RUU Pertanahan DPR-RI dan DPD-RI. Perbedaan pertama terletak dalam

¹⁵ Dokumen Naskah Akademik yang digunakan dalam studi ini mengacu pada Naskah Akademik RUU Pertanahan DPD-RI tertanggal 8 Juni 2015 dan Naskah Akademik RUU Pertanahan versi DPR-RI tanpa tanggal.

hal mendefinisikan HPL. Naskah RUU Pertanahan DPR-RI mengartikan HPL sebagai HMN yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Sementara itu, RUU versi DPD-RI menambahkan bahwa HPL yang diartikan demikian itu penggunaannya adalah untuk pelayanan umum.

Perbedaan kedua adalah dalam menentukan subjek pemegang HPL. RUU versi DPR-RI menyebutkan bahwa HPL dipegang oleh instansi Pemerintah atau pemerintah daerah. Badan hukum dapat menjadi pemegang HPL jika memenuhi tiga syarat: (i) merupakan badan hukum milik negara atau milik daerah; (ii) seluruh modalnya dimiliki Pemerintah atau pemerintah daerah dan merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan; (iii) badan hukum dimaksud berorientasi pada pelayanan publik. RUU Pertanahan versi DPD-RI menetapkan subjek yang sama untuk pemegang HPL, namun menambahkannya dengan pemerintah desa. Selain itu, RUU Pertanahan yang disiapkan DPD-RI mempertegas bahwa tidak semua instansi Pemerintah dan pemerintah daerah dapat menjadi pemegang HPL. Hanya instansi yang mempunyai tugas dan fungsi pokok melakukan pengembangan suatu kawasan untuk tujuan-tujuan khusus seperti untuk pembangunan kawasan pelabuhan, kawasan industri, kawasan perdagangan bebas, kawasan hutan negara dan sebagainya yang dapat menjadi pemegang HPL. Dengan kata lain, instansi tersebut menjadi pemegang HPL karena dalam pelaksanaan tugasnya perlu menggunakan tanah untuk kepentingannya maupun kepentingan pihak lain.

Yang ketiga, perbedaan kedua naskah RUU dapat ditemukan dalam hal rumusan kewenangan pemegang HPL. Menurut RUU Pertanahan DPR-RI, kewenangan itu adalah untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan untuk menyerahkan pemanfaatan bagian tanah yang dibebani HPL kepada pihak ketiga. RUU Pertanahan versi DPD-RI menambahkan lagi kewenangan itu dengan penggunaan sebagian tanah HPL oleh instansi atau badan hukum pengembannya guna mendukung pelaksanaan tugasnya.

RUU Pertanahan DPD-RI lebih rinci dalam hal mengatur tentang apa yang harus dilakukan oleh pemegang HPL terkait rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya. Rencana itu harus memuat tentang bagian tanah yang diserahkan pemanfataannya kepada warga masyarakat setempat dan bagian tanah yang akan digunakan sendiri oleh pemegang HPL. Rencana ini dilaporkan kepada Menteri yang berwenang dalam urusan agraria. RUU

Pertanahan DPD-RI juga mewajibkan pemegang HPL menyerahkan paling sedikit 60% luas tanah HPL kepada warga masyarakat setempat.

RUU Pertanahan DPR-RI tidak mengatur hal yang demikian namun hanya menyebutkan bahwa pihak ketiga yang dapat menerima tanah HPL adalah mereka yang kepentingannya menjadi ruang lingkup tugas dan fungsi pokok pemegang HPL. Terhadap pihak ketiga ini dapat diberikan hak atas tanah berjangka waktu berupa Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Ditilik dari ketiga perbedaan di atas maka pengaturan HPL dalam RUU Pertanahan versi DPD-RI lebih rinci daripada RUU versi DPR-RI, terutama untuk memastikan agar pelaksanaan HPL benar-benar bertujuan untuk pelayanan publik serta menjamin ketiadaan ketimpangan struktur penguasaan tanah. Kewajiban pemegang HPL mengalokasikan 60% tanah HPL untuk masyarakat sekitarnya merupakan upaya menjamin ketiadaan tuna kisma di sekitar wilayah HPL. Pada sisi ini, rumusan HPL dalam RUU Pertanahan DPD-RI lebih banyak mengadopsi pemenuhan indikator kemakmuran rakyat dalam penguasaan tanah negara (lihat kembali bagian 3).

Meskipun demikian, ada hal-hal yang masih belum diatur dalam RUU Pertanahan versi DPR-RI maupun DPD-RI. Yang pertama terkait dengan pemenuhan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan di atas tanah HPL baik yang dilakukan oleh pemegang HPL sendiri atau pihak ketiga yang bekerja sama dengannya. Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, penguasaan negara hanya dapat disebut memenuhi sebesar-besar kemakmuran rakyat jika memasukkan aspek partisipasi masyarakat di dalamnya. Dalam hal ini, kedua RUU belum mengaturnya secara jelas. Yang kedua adalah terkait dengan penghormatan hak-hak rakyat termasuk hak masyarakat hukum adat dalam penerbitan HPL. Seyogianya, penerbitan HPL hanya dapat dilaksanakan di atas tanah-tanah dimana tidak ada penguasaan tanah oleh rakyat secara umum ataupun oleh masyarakat hukum adat. Hal ini dimaksudkan agar pemberian HPL tidak menimbulkan konflik atau sengketa pertanahan baru. Sayangnya kedua RUU belum mengatur mengenai hal ini. Yang terakhir adalah jaminan perlindungan lingkungan hidup dari pelaksanaan kegiatan di atas tanah HPL. Baik RUU Pertanahan DPR-RI maupun DPD-RI tidak menegaskan hal ini. Dalam hal menyusun rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah HPL, tidak dipersyaratkan dilakukannya Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan

Lingkungan Hidup mewajibkan Pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan KLHS terhadap kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan yang dilakukannya. Dalam hal ini, penyusunan rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah HPL sejatinya harus berdasarkan pada KLHS pula.

6. Kesimpulan dan Rekomendasi

Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan pasca 1973 telah menggeser tujuan pemberian dan pelaksanaan Hak Pengelolaan. Politik pembangunan Orde Baru yang mengedepankan pertumbuhan ekonomi dan menjadikan hukum sebagai instrumen pendukungnya merupakan faktor utama dari pergeseran ini. Mengingat pentingnya dasar hukum bagi instansi pemerintah untuk menguasai tanah mana lembaga Hak Pengelolaan ini perlu dipertahankan namun dengan sejumlah perubahan pada konsep dan implementasinya.

Hal pertama yang perlu dilakukan adalah mengembalikan konsep Hak Pengelolaan sebagai bagian dari elemen kewenangan menguasai negara, bukan sebagai hak atas tanah. Terhadap Hak Pengelolaan tidak perlu diterbitkan sertifikat namun cukup dicatat dalam peta dasar pendaftaran tanah.

Pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi pemerintah dan pemerintah daerah. Badan Usaha Milik Negara yang dapat menjadi pemegang hak ini semestinya hanyalah yang berbentuk Perum, bukan yang berbentuk PT Persero. Badan Usaha ini harus mendapatkan delegasi dari instansi yang berwenang dalam urusan yang terkait dengan bidang usahanya.

Tanah-tanah yang menjadi objek Hak Pengelolaan adalah tanah-tanah yang akan dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi instansi yang akan memegang Hak Pengelolaan. Luasan dan lokasi tanah harus diatur dengan jelas, dengan mengacu pada kemampuannya mencapai tujuan melestarikan lingkungan dan mensejahterakan warga di sekitarnya. Pengaturan bahwa pemegang Hak Pengelolaan wajib mengalokasikan 60% tanah kepada warga di sekitarnya, sebagaimana terdapat dalam RUU Pertanahan versi DPD-RI, perlu didukung.

Terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan Hak Pengelolaan perlu segera dilakukan koreksi. Pertama, perlu dilakukan pengkajian ulang terhadap seluruh Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri yang berkaitan dengan Hak Pengelolaan. Kedua, perlu merumuskan klausul yang tegas mengenai Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan. Klausul

dimaksud meliputi antara lain subjek, objek termasuk luas dan persyaratan pemberian Hak Pengelolaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Hak Pengelolaan. Ketiga, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional perlu melakukan pendataan terhadap jumlah dan luas tanah dengan Hak Pengelolaan yang ada selama ini dan mempublikasikan hasil pendataan tersebut.

Secara khusus dalam rumusan materi muatan mengenai Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan, saya merekomendasikan dirumuskannya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dan penghormatan hak-hak rakyat dalam penerbitan Hak Pengelolaan. Kedua hal ini masih belum diatur dalam RUU Pertanahan versi DPR-RI maupun DPD-RI. Pelaksanaan pembangunan di atas tanah Hak Pengelolaan baik yang dilakukan oleh pemegang hak atau pihak ketiga yang bekerja sama dengannya perlu memperhatikan aspirasi masyarakat di sekitarnya dan mencegah kemungkinan terjadinya dampak lingkungan terburuk bagi mereka. Karena itu diperlukan pemberian informasi dan konsultasi dengan masyarakat yang ada di sekitar tanah Hak Pengelolaan itu. Selain itu, penerbitan Hak Pengelolaan bagi instansi Pemerintah, pemerintah daerah atau badan hukum sebaiknya dilaksanakan di atas tanah-tanah dimana tidak ada penguasaan tanah oleh rakyat secara umum ataupun oleh masyarakat hukum adat.

Untuk mendukung pembangunan di kawasan perdesaan maka penerbitan Hak Pengelolaan pada pemerintah desa penting dilakukan. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa tidak merumuskan dengan jelas mengenai bentuk hak untuk penguasaan tanah oleh desa. Hal ini dapat dijawab dengan ketentuan dalam RUU Pertanahan yang memperbolehkan pemerintah desa menjadi subjek pemegang Hak Pengelolaan.

Terakhir, RUU Pertanahan yang ada masih belum mensyaratkan adanya Kajian Lingkungan Hidup Strategis dalam penyusunan rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan. Jika hal ini tidak dilakukan maka akan sulit diantisipasi dampak kerusakan atau pencemaran lingkungan dari pembangunan di atas tanah Hak Pengelolaan. Karena itu, penting dimuat ketentuan yang mewajibkan KLHS dalam pengaturan Hak Pengelolaan dalam RUU Pertanahan.

Referensi

- Erwiningsih, W. 2011. **Hak Pengelolaan atas Tanah**. Yogyakarta: Total Media.
- Ismail, N. H. 2007. **Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik**. Jakarta: HuMA bekerjasama Magister Hukum UGM.
- Kurniati, N. dkk. 2012. **Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum tentang Pengelolaan Tanah Negara bagi Kesejahteraan Rakyat**. Jakarta: BPHN.
- Safitri, M. A. 2013. "Meninjau Kembali Hak Pengelolaan" yang disampaikan pada Seminar bertema **Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Pertanahan Nasional**, Fakultas Hukum Universitas Pancasila bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional pada 26 Agustus 2013.
- Safitri, M. A. 2014. "Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan: Beberapa indikator menilai pelaksanaannya", dalam: **Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia** 1(2): 1-21.
- Sumardjono, M. 2008. **Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya**. Jakarta: KOMPAS.
- Termorshuizen-Arts, M. 2010. "Rakyat Indonesia dan Tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia", dalam: M. A. Safitri dan T. P. Moeliono (eds.), **Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi**. Jakarta: Huma, Van Vollenhoven Institute dan KITLV-Jakarta, hlm. 33-74.
- Von Benda-Beckmann, K. dan F. 2008. "Traditional law in a globalising world: Myths, stereotypes, and transforming traditions". **Van Vollenhoven Lecture**, Leiden University.
- Widodo, W. 2004. "Kajian Hukum terhadap Praktik Penyimpangan Hak Pengelolaan". Dalam: **Arena Hukum** 23(7): 89-99.