



Analisis Normatif Implementasi Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan Dalam Sistem Hak Atas Tanah

Khusnul Hitaminah¹⁾, Kurniatus Shofariyah²⁾, Mohammad Hendra³⁾, Moh. Anton Suryadi⁴⁾

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Zainul Hasan Genggong, Probolinggo, Jawa Timur, Indonesia

khusnulhitaminah28@gmail.com¹⁾, shofariahkurniatus@gmail.com²⁾,
hendramuhammad603@gmail.com³⁾, antonfuture74@gmail.com⁴⁾

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan dan implikasi Pasal 97 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terhadap konstruksi Hak Pengelolaan (HPL) dalam sistem hukum agraria nasional serta kepastian hukum bagi pemegang hak dan pihak ketiga. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan kepustakaan melalui analisis peraturan perundang-undangan, literatur, dan pendapat ahli, dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 97 menegaskan HPL sebagai hak penguasaan yang bersumber dari hak menguasai negara dan bersifat publik-fungsional, serta mengatur subjek, objek, dan kewenangan pemegangnya, termasuk pemberian hak turunan seperti HGU, HGB, dan Hak Pakai. Secara normatif, ketentuan ini memperkuat kepastian prosedural melalui mekanisme pemberian hak dan pendaftaran tanah, serta menegaskan bahwa tanah dalam HPL tetap berstatus tanah negara. Namun, dalam praktik masih terdapat hambatan yuridis dan administratif, seperti potensi multitafsir dan belum optimalnya integrasi data pertanahan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Pasal 97 telah memperkuat landasan normatif pengaturan HPL dan mendukung tata kelola pertanahan, tetapi tetap memerlukan harmonisasi regulasi dan penguatan administrasi agar kepastian hukum dapat terwujud secara efektif dan berkeadilan.

Kata kunci: Analisis Normatif, Hak Pengelolaan, Sistem Hak Atas Tanah

Abstract

This research aims to analyze the position and implications of Article 97 in Government Regulation Number 18 of 2021 on the construction of Management Rights (HPL) in the national agrarian legal system as well as legal certainty for rights holders and third parties. The research uses a normative legal method with a literature approach through the analysis of laws and regulations, literature, and expert opinions, with reference to Law Number 5 of 1960 concerning the Basic Regulations on Agrarian Principles and the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945. The results of the study show that Article 97 affirms HPL as a right of control that comes from the right to control the state and is public-functional, as well as regulates the subject, object, and authority of its holders, including the granting of derivative rights such as HGU, HGB, and Right of Use. Normatively, this provision strengthens procedural certainty through the mechanism of granting rights and land registration, and emphasizing that land in HPL remains state land. However, in practice, there are still juridical and administrative obstacles, such as the potential for multiinterpretation and the lack of optimal integration of land data. This study concludes that Article 97 has strengthened the normative basis of HPL regulation and supports land governance, but still requires regulatory harmonization and administrative strengthening so that legal certainty can be realized effectively and fairly.

Keywords: Normative Analysis, Management Rights, Land Rights System



PENDAHULUAN

Dinamika pengaturan pertanahan di Indonesia terus mengalami perkembangan seiring dengan kebutuhan pembangunan nasional dan tuntutan kepastian hukum. Tanah sebagai sumber daya agraria memiliki fungsi strategis, baik dalam perspektif ekonomi, sosial, maupun politik hukum negara. Dalam kerangka konstitusional, penguasaan dan pengelolaan tanah berakar pada prinsip bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3). (UUD NRI 1945, 1945a) Prinsip ini kemudian dielaborasi lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasan utama sistem hukum agraria nasional. (Indonesia, 1960)

Dalam perkembangan mutakhir, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah sebagai peraturan pelaksana dari kebijakan reforma regulasi di bidang pertanahan. (PP No. 18 Tahun 2021) Salah satu ketentuan yang menarik untuk dikaji secara normatif adalah Pasal 97, yang mengatur mengenai penguatan kedudukan Hak Pengelolaan (HPL) dalam sistem hak atas tanah serta relasinya dengan hak-hak turunan seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Ketentuan ini menimbulkan diskursus akademik terkait posisi HPL dalam konstruksi hukum agraria nasional, mengingat dalam UUPA, HPL tidak secara eksplisit disebut sebagai salah satu jenis hak atas tanah, melainkan berkembang melalui praktik administratif dan regulasi turunan. (Boedi Harsono, 2008)

Secara konseptual, Hak Pengelolaan dipahami sebagai bentuk pelimpahan sebagian kewenangan negara kepada badan hukum publik atau instansi tertentu untuk merencanakan, menggunakan, dan menyerahkan bagian-bagian tanah kepada pihak ketiga melalui mekanisme pemberian hak atas tanah. (Urip Santoso, 2012) Dalam praktiknya, pengaturan mengenai HPL kerap menimbulkan persoalan normatif, terutama terkait batas kewenangan pemegang HPL, hubungan hukum dengan pemegang hak turunan, serta potensi tumpang tindih kewenangan dengan prinsip penguasaan negara atas tanah. Pasal 97 PP 18 Tahun 2021 menjadi penting untuk dianalisis karena memuat pengaturan transisional dan penegasan status hak yang berdampak langsung terhadap kepastian hukum bagi para pemegang hak. Pendekatan normatif dalam penelitian ini digunakan untuk menelaah konsistensi pengaturan Pasal 97 PP 18 Tahun 2021 dengan prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional, khususnya asas kepastian hukum, asas keadilan, dan asas kemanfaatan. Analisis ini juga relevan untuk menilai apakah konstruksi normatif yang dibangun melalui peraturan pemerintah tersebut tetap berada dalam koridor sistematika hak atas tanah menurut UUPA atau justru menciptakan perluasan norma yang berpotensi menimbulkan disharmoni peraturan perundang-undangan. Selain menimbulkan persoalan konseptual, keberadaan Hak Pengelolaan dalam praktik juga berkaitan erat dengan dinamika kebijakan investasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, serta pengembangan kawasan strategis nasional. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja, orientasi pengaturan pertanahan semakin diarahkan pada percepatan investasi dan penyederhanaan prosedur perizinan. (RI UU tentang Cipta Kerja., 2023) Dalam konteks tersebut, penguatan Hak Pengelolaan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak dapat dilepaskan dari semangat reformasi regulasi yang mengedepankan efisiensi dan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Di sisi lain, dalam perspektif teori penguasaan negara, Hak Pengelolaan merupakan manifestasi dari hak menguasai negara yang bersifat publik.

Negara tidak bertindak sebagai pemilik dalam arti privat, melainkan sebagai pengatur, pengelola, dan pengawas distribusi tanah demi kemakmuran rakyat. Permasalahan muncul ketika pemegang HPL diberikan kewenangan yang sangat luas, termasuk dalam melakukan kerja sama dengan pihak ketiga melalui pemberian hak turunan, yang berpotensi menggeser orientasi sosial tanah menjadi lebih komersial. Kondisi ini memerlukan pengujian normatif



terhadap batas kewenangan tersebut agar tetap sejalan dengan asas fungsi sosial tanah sebagaimana ditegaskan dalam UUPA. (Urip Santoso, 2019) Pada Pasal 97 PP 18 Tahun 2021 juga memiliki implikasi terhadap kepastian hukum pendaftaran tanah dan keberlanjutan hak-hak yang telah ada sebelum peraturan tersebut diberlakukan. Pengaturan transisional yang kurang tegas berpotensi menimbulkan multitafsir di tingkat implementasi, terutama bagi pemerintah daerah, badan usaha milik negara/daerah, serta badan hukum lainnya sebagai pemegang HPL. Oleh karena itu, diperlukan kajian normatif yang tidak hanya menelaah teks peraturan, tetapi juga menempatkannya dalam sistem hukum agraria secara komprehensif.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kepustakaan (*library research*), karena fokus kajian terletak pada analisis norma hukum yang tertuang dalam Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan dalam sistem hak atas tanah. Penelitian hukum normatif memandang hukum sebagai seperangkat kaidah yang dianalisis berdasarkan asas, teori, dan sistematika peraturan perundang-undangan, bukan melalui penelitian lapangan. Sifat penelitian ini adalah preskriptif-analitis, yakni memberikan argumentasi hukum mengenai kesesuaian dan konsistensi norma tersebut dengan prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan terkait), bahan hukum sekunder (buku, jurnal ilmiah, dan pendapat para ahli), serta bahan hukum tersier yang mendukung pemahaman konsep dan istilah hukum.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah harmonisasi dan hierarki norma, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengkaji konstruksi teoritis Hak Pengelolaan dalam perspektif hak menguasai negara dan asas fungsi sosial tanah, serta pendekatan historis (*historical approach*) untuk menelusuri perkembangan pengaturannya. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumentasi dengan menghimpun, mengklasifikasi, dan menelaah sumber-sumber tertulis yang relevan. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif melalui tahapan inventarisasi norma, interpretasi ketentuan Pasal 97 PP Nomor 18 Tahun 2021 berdasarkan asas dan teori hukum agraria, serta penarikan kesimpulan secara sistematis guna menilai implikasi dan konsistensi normatifnya dalam sistem hak atas tanah nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Normatif Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Dalam Mengatur Hak Pengelolaan Atas Tanah

Kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dalam sistem hukum pertanahan nasional tidak dapat dilepaskan dari konstruksi hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya, peraturan pemerintah merupakan peraturan pelaksana undang-undang yang dibentuk untuk menjalankan ketentuan undang-undang sebagaimana mestinya. (UU No. 5 Tahun 1960) Dengan demikian, secara yuridis, PP 18 Tahun 2021 memiliki fungsi delegatif, yaitu mengoperasionalkan norma yang telah ditetapkan dalam undang-undang pada tingkat yang lebih teknis dan implementatif. Dalam konteks ini, PP 18 Tahun 2021 lahir sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja. (UU No. 12 Tahun 2011, 2011)

Sebagai produk reformasi regulasi, UU Cipta Kerja membawa pendekatan omnibus law yang bertujuan menyederhanakan berbagai ketentuan sektoral, termasuk di bidang pertanahan. Dalam kerangka tersebut, PP 18 Tahun 2021 berperan memperjelas pengaturan mengenai Hak Pengelolaan (HPL), hak atas tanah, satuan rumah susun, serta pendaftaran tanah. Secara



sistemik, peraturan ini memperluas penegasan mengenai subjek dan objek HPL, jangka waktu hak turunan, serta mekanisme pemberian dan perpanjangan hak atas tanah di atas HPL. (UU No. 11 Tahun 2020, 2020) Hal ini menunjukkan bahwa PP 18 Tahun 2021 berfungsi sebagai instrumen teknis untuk menciptakan kepastian hukum dan mendukung percepatan investasi, sejalan dengan orientasi kebijakan UU Cipta Kerja. Namun demikian, dalam perspektif sistem hukum agraria nasional, keberadaan PP 18 Tahun 2021 tetap harus diuji relevansinya terhadap prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan *lex generalis* sekaligus fondasi utama hukum tanah nasional yang menegaskan asas hak menguasai negara, fungsi sosial tanah, serta pembatasan penguasaan tanah demi kepentingan umum. (PP No. 18 Tahun 2021, 2021c) Secara doktrinal, setiap peraturan pelaksana tidak boleh menyimpang atau melampaui kerangka normatif yang telah ditetapkan dalam undang-undang induknya. Oleh karena itu, penguatan posisi HPL dalam PP 18 Tahun 2021 harus tetap ditempatkan dalam bingkai hak menguasai negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 UUPA, bukan sebagai bentuk “hak milik terselubung” bagi badan hukum tertentu. (PP No. 18 Tahun 2021)

Relevansi PP 18 Tahun 2021 terhadap prinsip dasar UUPA dapat dilihat dari sejauh mana pengaturannya tetap menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan fungsi sosial tanah. UUPA secara tegas menempatkan tanah tidak semata-mata sebagai komoditas ekonomi, tetapi juga sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial dan pemerataan kesejahteraan. (Harsono, 2008) Apabila implementasi PP 18 Tahun 2021 terlalu menitikberatkan pada efisiensi investasi tanpa mempertimbangkan prinsip fungsi sosial dan pembatasan penguasaan tanah, maka berpotensi terjadi ketegangan normatif antara peraturan pelaksana dan undang-undang dasarnya.

Pembahasan mengenai ruang lingkup pengaturan Hak Pengelolaan (HPL) dalam Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 perlu ditempatkan dalam kerangka sistem hukum agraria nasional. Secara normatif, HPL merupakan bentuk pelimpahan sebagian kewenangan negara kepada subjek hukum tertentu untuk merencanakan peruntukan, menggunakan, dan menyerahkan bagian tanah kepada pihak ketiga melalui pemberian hak atas tanah. (UU No. 5 Tahun 1960) Dalam konteks Pasal 97, pengaturan tersebut menegaskan keberlanjutan, penyesuaian, serta kepastian status HPL yang telah ada sebelum berlakunya PP 18 Tahun 2021. Norma ini bersifat transisional sekaligus afirmatif, karena memberikan penegasan mengenai eksistensi HPL dalam sistem hak atas tanah yang lebih terstruktur.

Secara definisional, HPL bukanlah hak atas tanah dalam arti privat seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, atau Hak Guna Bangunan, melainkan derivasi dari hak menguasai negara sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (PP No. 18 Tahun 2021) Doktrin hukum agraria menjelaskan bahwa HPL berkembang melalui praktik administratif dan regulasi turunan sebagai instrumen pengelolaan tanah negara oleh badan hukum publik, seperti pemerintah daerah atau badan usaha milik negara. (Harsono, 2008) Dengan demikian, karakteristik utama HPL terletak pada sifatnya yang publik, fungsional, dan tidak memberikan kewenangan absolut sebagaimana hak milik. Dalam Pasal 97, ruang lingkup pengaturan HPL juga mencakup penyesuaian terhadap hak-hak turunan yang berada di atasnya, seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Ketentuan ini memiliki implikasi terhadap kepastian hukum bagi para pemegang hak turunan, khususnya terkait jangka waktu, perpanjangan, dan pembaruan hak. Dengan adanya pengaturan tersebut, pemerintah berupaya menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dan memastikan kesinambungan hubungan hukum antara pemegang HPL dan pihak ketiga. Meskipun demikian, batasan HPL tetap harus dipahami dalam kerangka asas fungsi sosial tanah dan prinsip penguasaan negara. HPL tidak dapat diperlakukan sebagai hak kebendaan penuh yang bebas dialihkan atau diperjualbelikan, karena hak tersebut pada dasarnya merupakan kewenangan administratif yang bersumber dari negara. (Urip Santoso, 2019) Oleh sebab itu, Pasal 97 tidak dapat ditafsirkan sebagai legitimasi perluasan kewenangan tanpa batas, melainkan sebagai penguatan tata kelola pertanahan agar tetap berada dalam koridor UUPA.

A. Subjek Hak Pengelolaan

Pengaturan mengenai subjek Hak Pengelolaan (HPL) dalam Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa tidak semua pihak dapat menjadi pemegang HPL. Hak ini bersifat khusus karena berkaitan dengan kewenangan penguasaan negara atas tanah, sehingga hanya diberikan kepada subjek tertentu yang memiliki fungsi publik dan/atau kepentingan strategis negara.

Pihak-pihak yang dapat diberikan Hak Pengelolaan meliputi instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), serta badan hukum tertentu yang ditetapkan pemerintah. (PP No. 18 Tahun 2021) Ketentuan ini menunjukkan bahwa HPL bukan hak individual, melainkan hak yang dilekatkan pada institusi yang menjalankan fungsi pelayanan publik atau kepentingan umum.

1. Pemerintah Pusat

Instansi pemerintah pusat merupakan subjek utama HPL karena negara, melalui pemerintah, memegang kewenangan penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan dijabarkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). (UU No. 5 Tahun 1960)

Dalam konteks ini, HPL diberikan untuk mendukung penyelenggaraan tugas pemerintahan, pembangunan infrastruktur nasional, kawasan strategis, pelabuhan, bandara, kawasan industri, serta proyek strategis lainnya. Pemberian HPL kepada instansi pusat mencerminkan fungsi negara sebagai regulator sekaligus pengelola sumber daya agraria demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah juga dapat menjadi pemegang HPL dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. (UUD NRI 1945) HPL yang diberikan kepada pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota dimaksudkan untuk menunjang pelayanan publik di daerah, seperti pembangunan pasar daerah, terminal, kawasan perdagangan, fasilitas pendidikan, dan kawasan permukiman.

Kewenangan ini sejalan dengan prinsip desentralisasi yang memberikan ruang bagi daerah untuk mengelola aset tanah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Dengan demikian, HPL menjadi instrumen hukum untuk memperkuat tata kelola aset daerah secara sah dan terstruktur.

3. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

BUMN dan BUMD termasuk subjek HPL karena keduanya merupakan perpanjangan tangan negara dalam menjalankan fungsi ekonomi strategis. (Harsono, 2008) Tanah yang diberikan dengan HPL kepada BUMN/BUMD biasanya digunakan untuk kegiatan usaha yang memiliki dimensi pelayanan publik atau kepentingan nasional, seperti kawasan industri, perumahan rakyat, transportasi, energi, dan pelabuhan.

Walaupun berbentuk badan usaha, kedudukan BUMN/BUMD berbeda dengan perusahaan swasta karena modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Oleh sebab itu, pemberian HPL kepada entitas ini tetap berada dalam kerangka penguasaan negara atas tanah.

4. Badan Hukum Tertentu

Selain instansi pemerintah dan BUMN/BUMD, Pasal 97 juga membuka kemungkinan pemberian HPL kepada badan hukum tertentu yang ditetapkan pemerintah. (Urip Santoso, 2012) Badan hukum ini biasanya bergerak dalam bidang yang berkaitan dengan kepentingan umum, seperti pengelolaan kawasan otorita, kawasan ekonomi khusus, atau lembaga tertentu yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Penetapan badan hukum tertentu sebagai subjek HPL harus didasarkan pada regulasi yang jelas agar tidak menimbulkan penyimpangan. Prinsip kehati-hatian diperlukan supaya HPL tetap digunakan untuk tujuan publik dan tidak bergeser menjadi instrumen komersialisasi yang bertentangan dengan fungsi sosial tanah.

Penegasan Karakter Subjek HPL

Dari pengaturan tersebut dapat dipahami bahwa subjek HPL memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Berbasis kelembagaan, bukan perorangan.
2. Memiliki fungsi publik atau kepentingan strategis negara.
3. Mendapat legitimasi langsung dari peraturan perundang-undangan.
4. Pengelolaannya tetap berada dalam kerangka penguasaan negara atas tanah. Dengan demikian, pengaturan subjek HPL dalam Pasal 97 PP Nomor 18 Tahun 2021 menunjukkan upaya negara untuk memastikan bahwa penguasaan dan pemanfaatan tanah strategis tetap berada dalam kendali institusi yang bertanggung jawab secara hukum dan administratif.

B. Objek Hak Pengelolaan

Pengaturan mengenai objek Hak Pengelolaan (HPL) dalam Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa HPL hanya dapat diberikan atas tanah yang berada dalam penguasaan negara. Dengan demikian, tidak semua jenis tanah dapat menjadi objek HPL, melainkan terbatas pada tanah negara dan tanah tertentu yang statusnya telah kembali atau ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.(UUD NRI 1945b)

1. Tanah Negara

Tanah negara merupakan objek utama HPL. Tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati hak atas tanah tertentu dan berada dalam penguasaan langsung negara.(UU No. 5 Tahun 1960b) Dalam sistem agraria Indonesia, konsep ini berakar pada Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan bahwa negara memiliki hak menguasai atas bumi, air, dan ruang angkasa.(UU No. 2 Tahun 2012) HPL atas tanah negara diberikan kepada instansi atau badan tertentu untuk dikelola sesuai dengan tugas dan fungsinya. Pengelolaan tersebut meliputi perencanaan peruntukan, penggunaan, pemanfaatan, serta penyerahan sebagian tanah kepada pihak ketiga melalui pemberian hak atas tanah (misalnya HGB atau Hak Pakai) di atas HPL.(PP No. 18 Tahun 2021a) Dengan demikian, tanah negara menjadi instrumen strategis untuk mendukung pembangunan nasional, pengadaan fasilitas umum, kawasan industri, maupun kawasan strategis lainnya.

2. Tanah Hasil Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Selain tanah negara, objek HPL juga mencakup tanah yang diperoleh melalui mekanisme pengadaan tanah untuk kepentingan umum.(Harsono, 2008) Tanah jenis ini berasal dari pelepasan hak oleh masyarakat atau pihak lain yang kemudian ditetapkan sebagai tanah yang dikuasai negara. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan prinsip kemanusiaan, keadilan, dan kepastian hukum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.(Urip Santoso, 2012) Setelah proses pengadaan selesai dan status tanah menjadi tanah negara, tanah tersebut dapat diberikan sebagai HPL kepada instansi atau badan yang memerlukan untuk pembangunan infrastruktur, jalan tol, bendungan, pelabuhan, kawasan ekonomi khusus, dan fasilitas publik lainnya. Dalam konteks ini, HPL berfungsi sebagai dasar legal bagi lembaga pengelola untuk mengatur pemanfaatan tanah secara terencana dan sesuai dengan tujuan pengadaannya.

C. Wewenang Pemegang Hak Pengelolaan Lahan (HPL)

Pemegang HPL memiliki kewenangan utama untuk mengelola tanah negara secara efektif. Kewenangan ini mencakup tiga aspek pokok yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait.(IS, 2025) Pemegang HPL boleh menyusun rencana tata guna, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang wilayah. Hal ini memungkinkan penyesuaian lahan dengan kebutuhan pembangunan nasional atau daerah. Kewenangan ini bersumber dari Pasal 7 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021.(Fungsi dkk., 2025) Pemegang HPL

dapat memanfaatkan tanah langsung guna menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Penggunaan ini bisa sendiri atau bekerja sama dengan pihak lain, asal selaras dengan rencana peruntukan. Ini termasuk pembangunan infrastruktur atau kegiatan operasional. (Artikel dkk., 2013a) Pemegang HPL berwenang menyerahkan sebagian tanah kepada pihak ketiga melalui hak atas tanah seperti HGB, HGU, atau hak pakai. Penyerahan dilakukan via perjanjian tertulis yang mencantumkan jangka waktu dan tarif wajib tahunan. Jika hak pihak ketiga habis, tanah kembali ke HPL. (admin, 2021) Pengaturan mengenai kewenangan pemegang Hak Pengelolaan (HPL) dalam Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa HPL bukan sekadar hak administratif, melainkan hak yang mengandung fungsi pengaturan dan pengelolaan atas tanah negara. (UUD NRI 1945, 1945b) Kewenangan tersebut diberikan dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi institusi pemegang HPL, baik instansi pemerintah maupun badan hukum tertentu. Secara sistematis, wewenang dan hak pemegang HPL dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Merencanakan Peruntukan dan Penggunaan Tanah

Pemegang HPL berwenang menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang dan kebijakan pembangunan. (UU No. 5 Tahun 1960, 1960b)

Kewenangan ini mencakup:

- a. Menentukan fungsi kawasan (misalnya perkantoran, industri, perumahan, fasilitas umum)
 - b. Menyesuaikan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW).
 - c. Mengintegrasikan pengelolaan tanah dengan program pembangunan nasional atau daerah.
- #### 2. Menggunakan Tanah untuk Pelaksanaan Tugas dan Fungsi
- Pemegang HPL berhak menggunakan tanah yang dikelolanya untuk mendukung tugas pokok dan fungsi lembaga yang bersangkutan.

Contohnya:

- a. Pemerintah daerah menggunakan tanah HPL untuk pembangunan pasar daerah atau fasilitas publik.
 - b. BUMN memanfaatkan tanah HPL untuk pembangunan kawasan industri atau pelabuhan. Penggunaan ini harus sesuai dengan tujuan pemberian HPL dan tidak boleh menyimpang dari kepentingan umum. Dengan kata lain, pemanfaatan tanah tetap terikat pada fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA.
- #### 3. Menyerahkan Bagian Tanah kepada Pihak Ketiga
- Salah satu kewenangan penting pemegang HPL adalah menyerahkan bagian-bagian tanah kepada pihak ketiga melalui pemberian hak atas tanah tertentu, seperti Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai di atas HPL.

Dalam praktiknya, kewenangan ini meliputi:

- c. Membuat perjanjian penggunaan tanah dengan pihak ketiga.
- d. Mengusulkan penerbitan hak atas tanah di atas HPL kepada kantor pertanahan.
- e. Mengawasi pelaksanaan hak pihak ketiga agar sesuai dengan peruntukan.

Namun demikian, kewenangan tersebut tidak berarti pemegang HPL dapat mengalihkan tanah secara bebas. Tanah tetap berstatus tanah negara, dan pemberian hak kepada pihak ketiga tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan serta prinsip akuntabilitas publik.

Hubungan HPL dengan hak atas tanah lain bersifat hierarkis, di mana HPL sebagai hak dasar dari negara memungkinkan pemberian hak turunan seperti HGU, HGB, dan Hak Pakai. (SH, 2025) HPL menjadi dasar bagi HGB untuk bangunan di atas tanah negara atau HPL, dengan jangka waktu 30 tahun, bisa diperpanjang 20 tahun dan diperbarui 30 tahun lagi. Saat HGB habis, tanah kembali ke pemegang HPL. HGB tidak hapuskan HPL, hanya bebani melalui perjanjian. (Artikel dkk., 2022) HPL bisa jadi obyek HGU untuk usaha pertanian, perkebunan, atau peternakan, diatur PP 18/2021 Pasal 8. Pemegang HPL beri HGU via perjanjian tertulis ke pihak ketiga. Habis HGU, tanah pulang ke HPL. HPL dasari Hak Pakai untuk keperluan tertentu seperti kedutaan atau proyek umum, dengan masa sesuai kesepakatan. Mirip HGB dan HGU, hapusnya Hak Pakai kembalikan tanah ke HPL. Hak ini turunan administratif dari HPL. Pemohon ajukan ke Kantor Pertanahan dengan persetujuan tertulis pemegang HPL dan perjanjian pemanfaatan tanah. Verifikasi sesuai RTRW, lalu Menteri ATR/BPN keluarkan keputusan dan daftarkan untuk sertifikat. Tarif tahunan ditentukan perjanjian. (Artikel dkk., 2013b).

5. Hubungan Hak Pengelolaan dengan Hak Atas Tanah Lainnya
Hak Pengelolaan (HPL) memiliki posisi khusus dalam sistem hukum agraria Indonesia. HPL bukan hak atas tanah dalam arti hak kebendaan seperti Hak Milik, HGU, HGB, atau Hak Pakai, melainkan hak penguasaan yang bersumber dari “hak menguasai negara”. Karena itu, relasinya dengan hak atas tanah lainnya bersifat struktural: HPL menjadi dasar atau landasan bagi lahirnya hak-hak tertentu di atas tanah yang dikelolanya.

Berikut analisis hubungan tersebut secara sistematis:

- a. Posisi HPL dalam Struktur Hak Atas Tanah
 - b. HPL berasal dari kewenangan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA.
 - c. HPL memberi kewenangan mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara.
 - d. Di atas tanah HPL dapat diberikan hak atas tanah kepada pihak ketiga.
 - e. Tanah tetap berstatus tanah negara, bukan milik pemegang HPL.
Artinya, HPL berfungsi sebagai “wadah pengelolaan”, sedangkan HGU, HGB, dan Hak Pakai adalah hak turunan yang dapat lahir di atasnya.
6. Hubungan HPL dengan Hak Guna Usaha (HGU)
 - a. Karakter HGU
HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah negara guna usaha pertanian, perikanan, atau peternakan dalam jangka waktu tertentu.
 - b. Mekanisme di atas HPL
Tanah yang berada dalam HPL dapat diberikan HGU kepada pihak ketiga. Pemberian HGU dilakukan melalui persetujuan pemegang HPL dan penetapan pejabat pertanahan. Jangka waktu dan luasnya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - c. Pola Relasi
Pemegang HPL: pengelola kawasan, Pemegang HGU: pelaksana kegiatan usaha agraria, HPL tetap melekat sebagai dasar administratif. Dengan demikian, HGU di atas HPL bersifat derivatif dan tidak menghapus eksistensi HPL.
 - d. Hubungan HPL dengan Hak Guna Bangunan (HGB)
HGB adalah hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya dengan jangka waktu tertentu, HGB dapat diberikan di atas tanah HPL berdasarkan perjanjian



penggunaan tanah, Perjanjian dibuat antara pemegang HPL dan pihak ketiga. Kantor pertanahan menerbitkan sertipikat HGB setelah ada persetujuan pemegang HPL.

e. Konsekuensi Hukum

Pemegang HGB wajib tunduk pada peruntukan yang ditetapkan pemegang HPL, Setelah HGB berakhir, tanah kembali dalam penguasaan HPL. Praktik ini banyak ditemukan pada kawasan industri, pelabuhan, dan perumahan yang dikelola pemerintah atau BUMN.⁴ Hubungan HPL dengan Hak Pakai HPL dapat dipahami sebagai “hak penguasaan manajerial”, sedangkan HGU, HGB, dan Hak Pakai merupakan “hak operasional”. Hubungan ini menunjukkan adanya sistem bertingkat dalam penguasaan tanah negara.

Dengan demikian, relasi HPL dengan HGU, HGB, dan Hak Pakai tidak bersifat sejajar, melainkan hierarkis dan fungsional, di mana HPL menjadi dasar legal atas pemberian hak-hak tersebut.

Pemberian Hak Pengelolaan (HPL) dimulai dari permohonan oleh subjek berwenang seperti instansi pemerintah pusat, daerah, BUMN/BUMD, atau badan hukum tertentu kepada Menteri ATR/BPN, dengan melampirkan dokumen identitas, rencana tata ruang, dan bukti asal tanah dari Tanah Negara atau ulayat. Menteri menelaah kesesuaian dengan RTRW, kepentingan umum, dan syarat subjek, lalu menerbitkan keputusan pemberian HPL yang bisa elektronik. Keputusan tersebut wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan untuk terjadinya hak, diikuti penerbitan sertifikat sebagai bukti, serta pemeliharaan data fisik dan yuridis secara bertahap, termasuk elektronik. (Peraturan Pemerintah Nomor: 18 TAHUN 2021 - Ortax, t.t.). Pasal 97 PP No. 18 Tahun 2021 menjamin kepastian hukum bagi pemegang HPL dan pihak ketiga dengan hak turunan seperti HGU, HGB, atau hak pakai, karena pembatalan HPL akibat cacat administrasi hanya mungkin dalam 5 tahun sejak pendaftaran dan memerlukan pemberitahuan serta hak pembelaan. Ketentuan ini melindungi pihak ketiga yang ikut baik hati, karena hapus HPL tidak otomatis hapus hak turunan kecuali dinyatakan eksplisit, sehingga stabilkan investasi dan transaksi tanah. Perlindungan ini memperkuat prinsip keadilan dan non-retroaktifitas. (Artikel dkk., 2013a) Pengaturan Pasal 97 berimplikasi normatif positif terhadap pengelolaan aset negara/daerah, karena dorong optimalisasi tanah strategis melalui HPL yang stabil, minim risiko pembatalan mendadak, dan fasilitasi kerjasama dengan swasta untuk pembangunan nasional. Hal ini tingkatkan efisiensi aset publik, kurangi sengketa, dan dukung pertumbuhan ekonomi via investasi aman, sejalan dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Secara keseluruhan, norma ini memperkuat tata kelola tanah sebagai pilar pembangunan berkelanjutan.

Implementasi Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Dalam Memberikan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 memainkan peran krusial dalam menyempurnakan kerangka hukum pertanahan Indonesia pasca-Undang-Undang Cipta Kerja. Dokumen ini tidak hanya mengatur wewenang pemegang Hak Pengelolaan tapi juga memastikan implementasi norma-norma operasional seperti Pasal 97 untuk kepastian hak atas tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 lahir sebagai pelaksana langsung Pasal 142 dan 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang bertujuan mereformasi regulasi pertanahan secara omnibus. (Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, 2021) Regulasi ini menyatukan, mengharmonisasi, dan memperbarui aturan lama seperti PP No. 40/1996 tentang Hak Guna Usaha serta PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, sambil memperkenalkan kebijakan baru untuk Hak Pengelolaan, ruang atas/bawah tanah, dan pendaftaran elektronik. Hak ini tak bisa dialihkan atau dijamin, tapi hapus jika tidak dimanfaatkan atau cacat administrasi, kembalikan tanah ke negara atau ulayat. (Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, 2021) Pasal 97 PP No. 18/2021 secara eksplisit menyatakan bahwa surat keterangan tanah, ganti rugi, desa, atau sejenisnya yang dikeluarkan kepala desa/lurah/camat hanya berfungsi sebagai petunjuk, bukan bukti mutlak kepemilikan atau



penguasaan tanah. Ketentuan ini wajibkan pendaftaran sporadik atau sistematis untuk konversi jadi sertifikat resmi, hindari sengketa dan beri kepastian hukum pasca-UU Cipta Kerja. (Rekonstruksi Hukum Pendaftaran Tanah Dalam Mewujudkan Reforma Agraria Berbasis Nilai Keadilan | ETD - UIR, 2021) Dalam praktik, ini dorong pemilik tanah daftarkan hak secara elektronik, prioritaskan bukti terdaftar demi lindungi transaksi dan redistribusi agraria. (Ahmad Hafidz & Ubaidillah Kamal) Pasal 97 berperan sebagai norma operasional krusial dalam sistem pertanahan pasca-UU Cipta Kerja, karena turunkan kedudukan surat keterangan informal jadi sekadar petunjuk pendaftaran, guna cegah penyalahgunaan dan pastikan data yuridis akurat. Ini selaras dengan reforma regulasi untuk percepatan sertifikasi 55 juta bidang tanah, kurangi litigasi adat/bekas hak, dan kuatkan perlindungan hukum via pendaftaran elektronik. Secara keseluruhan, pasal ini tingkatkan efisiensi hukum pertanahan, dukung iklim investasi sambil jaga keadilan akses tanah.

A. Kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai Instrumen Pelaksanaan Reforma Regulasi Pertanahan

Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 lahir sebagai bagian dari penataan ulang sistem pertanahan nasional pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam konteks ini, keberadaan PP Nomor 18 Tahun 2021 tidak dapat dilepaskan dari agenda reforma regulasi yang bertujuan menyederhanakan, memperjelas, dan memperkuat kepastian hukum di bidang agraria. Regulasi ini menjadi instrumen pelaksana yang menerjemahkan norma umum dalam Undang-Undang Cipta Kerja ke dalam ketentuan teknis-operasional yang lebih konkret (Pemerintah Republik Indonesia, 2021).

Sebagai instrumen pelaksanaan, PP Nomor 18 Tahun 2021 menata kembali kedudukan Hak Pengelolaan (HPL) secara lebih sistematis. Jika sebelumnya HPL banyak diatur melalui kebijakan administratif dan praktik kelembagaan, maka melalui regulasi ini, HPL ditegaskan sebagai bagian integral dari rezim hak atas tanah yang memiliki dasar normatif yang lebih jelas. Dengan demikian, pengaturan ini berfungsi memperkuat kepastian hukum baik bagi pemegang HPL maupun pihak ketiga yang memperoleh hak di atasnya (Santoso, 2012). Pasal 97 secara khusus berperan sebagai norma operasional. Ketentuan ini mengatur secara rinci mengenai subjek, objek, serta kewenangan pemegang HPL, termasuk hak untuk merencanakan peruntukan tanah, menggunakan tanah sesuai tugasnya, serta menyerahkan bagian tanah kepada pihak ketiga melalui pemberian Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), atau Hak Pakai. Kejelasan norma ini memberikan batasan yang tegas mengenai ruang lingkup kewenangan pemegang HPL sehingga menghindari tumpang tindih kewenangan dan praktik yang sebelumnya berpotensi menimbulkan ketidakpastian (Harsono, 2008). Dalam perspektif kepastian hukum, implementasi Pasal 97 memberikan beberapa implikasi penting. Pertama, adanya pengaturan eksplisit mengenai mekanisme pemberian hak atas tanah di atas HPL menciptakan kepastian prosedural. Setiap pemberian hak turunan harus melalui persetujuan pemegang HPL dan proses administrasi pertanahan yang sah. Kedua, status tanah tetap ditegaskan sebagai tanah negara, sehingga tidak terjadi pergeseran hak menjadi kepemilikan privat yang tidak terkendali. Ketiga, fungsi sosial tanah tetap menjadi prinsip yang membatasi penggunaan dan pemanfaatan tanah (Republik Indonesia, 1960). Regulasi ini juga berkontribusi pada stabilitas investasi dan pembangunan. Kepastian mengenai dasar hukum HPL dan hak-hak yang lahir di atasnya memberikan jaminan kepada pelaku usaha maupun institusi publik bahwa penguasaan dan pemanfaatan tanah memiliki legitimasi hukum yang kuat. Hal ini sejalan dengan tujuan Undang-Undang Cipta Kerja yang mendorong percepatan investasi tanpa mengabaikan prinsip tata kelola yang baik. (Pemerintah Republik Indonesia, 2021).

Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan norma teknis yang memperjelas konstruksi Hak Pengelolaan (HPL) dalam sistem hukum pertanahan nasional pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Regulasi ini

hadir sebagai bagian dari agenda reforma regulasi pertanahan yang bertujuan menyederhanakan norma, menghilangkan tumpang tindih, dan memperkuat kepastian hukum dalam penguasaan serta pemanfaatan tanah (Pemerintah Republik Indonesia, 2021). Secara konseptual, kedudukan PP Nomor 18 Tahun 2021 adalah sebagai aturan pelaksana yang menerjemahkan norma umum dalam Undang-Undang Cipta Kerja ke dalam ketentuan operasional di bidang pertanahan. Dengan adanya pengaturan yang lebih rinci mengenai subjek, objek, dan kewenangan pemegang HPL, maka sistem hukum agraria menjadi lebih sistematis dan terstruktur dibandingkan sebelum adanya reformasi regulasi (Santoso, 2012). Pasal 97 berfungsi sebagai norma operasional karena mengatur secara konkret ruang lingkup kewenangan pemegang HPL, termasuk perencanaan peruntukan tanah, penggunaan tanah untuk pelaksanaan tugas, dan pemberian hak atas tanah di atas HPL kepada pihak ketiga. Kejelasan ini penting untuk mencegah praktik administratif yang multitafsir dan potensi konflik kewenangan (Harsono, 2008). Dalam perspektif kepastian hukum, implementasi Pasal 97 mempertegas bahwa tanah yang berada dalam HPL tetap berstatus tanah negara. Hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga seperti HGU, HGB, dan Hak Pakai bersifat derivatif dan tunduk pada persetujuan pemegang HPL serta prosedur administrasi pertanahan yang berlaku. Dengan demikian, terdapat kepastian prosedural dan kepastian status hukum atas tanah (Republik Indonesia, 1960).

Beberapa poin penting yang dapat diuraikan dalam Kedudukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan PP Nomor 18 Tahun 2021 sebagai Instrumen Reforma Regulasi
 - a. Penjabaran teknis dari Undang-Undang Cipta Kerja di bidang pertanahan.
 - b. Penyederhanaan dan harmonisasi norma terkait Hak Pengelolaan.
 - c. Penguatan dasar hukum HPL dalam sistem hukum agraria nasional.
2. Pasal 97 sebagai Norma Operasional
 - a. Pengaturan rinci mengenai subjek dan objek HPL.
 - b. Penegasan ruang lingkup kewenangan pemegang HPL.
 - c. Standarisasi mekanisme pemberian hak atas tanah di atas HPL.
3. Kepastian Hukum dalam Pemberian Hak Turunan
 - a. Kejelasan prosedur pemberian HGU, HGB, dan Hak Pakai di atas HPL.
 - b. Penguatan aspek administrasi pertanahan melalui sistem pendaftaran tanah.
 - c. Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan tanah oleh pemegang HPL.
4. Penguatan Prinsip Hak Menguasai Negara
 - a. Penegasan bahwa tanah dalam HPL tetap berstatus tanah negara.
 - b. Keseimbangan antara kepentingan publik dan kepentingan investasi.
 - c. Implementasi fungsi sosial tanah dalam setiap bentuk pemanfaatan.
5. Implikasi terhadap Stabilitas Investasi dan Tata Kelola Pertanahan
 - a. Memberikan jaminan legalitas bagi pelaku usaha.
 - b. Mengurangi potensi sengketa akibat ketidakjelasan status tanah.
 - c. Mendukung sistem pertanahan yang transparan dan akuntabel.

B. Mekanisme Pemberian Hak Turunan di atas Tanah HPL

Hak Pengelolaan (HPL) dalam sistem hukum pertanahan Indonesia menempati posisi sebagai hak penguasaan yang bersumber dari kewenangan negara. Dalam praktiknya, salah satu kewenangan penting pemegang HPL adalah memberikan hak turunan di atas tanah yang dikelolanya, seperti Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, maupun bentuk hak lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Mekanisme ini merupakan wujud konkret dari pelaksanaan Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang bertujuan menghadirkan kepastian hukum dalam pemanfaatan tanah negara (Pemerintah Republik Indonesia, 2021).



Secara prosedural, pemberian hak turunan di atas tanah HPL diawali dengan adanya perencanaan peruntukan tanah oleh pemegang HPL. Tanah yang akan diberikan kepada pihak ketiga harus sesuai dengan rencana tata ruang serta tujuan awal pemberian HPL. Setelah itu, dibuat perjanjian penggunaan tanah antara pemegang HPL dan pihak ketiga yang memuat hak dan kewajiban masing-masing, termasuk jangka waktu, peruntukan, serta ketentuan pengakhiran. Perjanjian ini menjadi dasar administratif untuk pengajuan hak atas tanah kepada kantor pertanahan (Santoso, 2012). Dalam konteks Hak Guna Bangunan (HGB), mekanisme pemberiannya dilakukan atas persetujuan pemegang HPL dan ditetapkan melalui keputusan pejabat pertanahan yang berwenang. Sertipikat HGB diterbitkan setelah proses administrasi dan pendaftaran tanah diselesaikan sesuai ketentuan yang berlaku. Hal yang sama berlaku bagi Hak Pakai, yang dapat diberikan kepada perseorangan, badan hukum, atau instansi tertentu berdasarkan kesepakatan dengan pemegang HPL dan pengesahan dari otoritas pertanahan. Prosedur ini menunjukkan bahwa pemberian hak turunan tidak bersifat bebas, melainkan tunduk pada tata kelola administratif yang ketat (Harsono, 2008). Kepastian hukum dalam mekanisme ini terletak pada beberapa aspek. Pertama, adanya kejelasan kewenangan pemegang HPL sebagai pihak yang memberikan persetujuan penggunaan tanah. Kedua, adanya kewajiban pendaftaran hak atas tanah sehingga hak yang lahir memperoleh kekuatan pembuktian yang sah. Ketiga, ditegaskannya bahwa tanah tetap berstatus sebagai tanah negara meskipun telah diberikan hak turunan. Dengan demikian, negara tetap memegang kontrol akhir atas tanah tersebut (Republik Indonesia, 1960). Melalui mekanisme yang terstruktur ini, pemberian HGB, Hak Pakai, atau hak lainnya di atas tanah HPL tidak hanya memberikan kepastian bagi pihak ketiga sebagai pemegang hak, tetapi juga menjaga akuntabilitas pengelolaan tanah oleh pemegang HPL. Sistem ini menciptakan keseimbangan antara kepentingan publik, kepentingan pengelola, dan kepentingan investasi dalam kerangka hukum agraria nasional yang lebih tertib dan transparan.

C. Peran Pendaftaran Tanah dalam Menjamin Kepastian Hukum

Pendaftaran tanah merupakan instrumen fundamental dalam sistem hukum agraria Indonesia untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Secara normatif, kewajiban pendaftaran tanah ditegaskan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna menjamin kepastian hukum (Republik Indonesia, 1960). Ketentuan ini menegaskan bahwa kepastian hukum tidak hanya bergantung pada pengakuan normatif atas suatu hak, tetapi juga pada pencatatan administratif yang sah dan terstruktur. Sistem pendaftaran tanah berfungsi sebagai mekanisme legal untuk mencatat data fisik dan data yuridis atas suatu bidang tanah. Data fisik mencakup letak, batas, dan luas tanah, sedangkan data yuridis meliputi status hak, identitas pemegang hak, serta beban-beban yang melekat di atasnya. Melalui sistem ini, setiap hak atas tanah memperoleh legitimasi formal dalam bentuk sertipikat sebagai alat bukti yang kuat (Harsono, 2008). Sertipikat tersebut memiliki kekuatan pembuktian sepanjang data yang tercantum di dalamnya sesuai dengan buku tanah dan surat ukur yang tersimpan di kantor pertanahan.

Dalam konteks perlindungan hukum, pendaftaran tanah memberikan beberapa jaminan penting. Pertama, adanya kepastian mengenai subjek dan objek hak sehingga meminimalkan potensi sengketa. Kedua, tersedianya sistem administrasi yang transparan dan terdokumentasi sehingga setiap perubahan status hak dapat ditelusuri secara yuridis. Ketiga, adanya asas publisitas yang memungkinkan masyarakat mengetahui status hukum suatu bidang tanah sebelum melakukan perbuatan hukum, seperti jual beli atau pemberian hak turunan (Santoso, 2012). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memperkuat peran administrasi pertanahan sebagai instrumen perlindungan hukum

dengan mengatur tata cara pengukuran, pembukuan, penerbitan sertipikat, serta pemeliharaan data pendaftaran tanah (Pemerintah Republik Indonesia, 1997). Sistem ini menempatkan pendaftaran tanah bukan sekadar prosedur administratif, melainkan sebagai fondasi kepastian hukum dalam setiap hubungan hukum yang berkaitan dengan tanah. Dengan demikian, pendaftaran tanah berfungsi sebagai jembatan antara norma hukum dan praktik sosial-ekonomi masyarakat. Tanpa pendaftaran yang tertib, hak atas tanah rentan terhadap konflik, tumpang tindih klaim, dan ketidakjelasan status hukum. Sebaliknya, melalui sistem administrasi yang terintegrasi dan akuntabel, negara mampu memberikan perlindungan hukum yang efektif bagi pemegang hak sekaligus menjaga stabilitas tata kelola pertanahan nasional.

D. Kajian terhadap Penerapan Pasal 97 PP Nomor 18 Tahun 2021

Implementasi Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dalam praktik pertanahan tidak selalu berjalan secara ideal. Meskipun secara normatif telah memberikan kejelasan mengenai subjek, objek, dan kewenangan pemegang Hak Pengelolaan (HPL), pada tataran praktik masih ditemukan sejumlah hambatan yuridis dan administratif yang berdampak pada kepastian hukum hak atas tanah (Pemerintah Republik Indonesia, 2021). Secara yuridis, salah satu tantangan utama adalah masih adanya potensi multitafsir terhadap kedudukan HPL dalam struktur hak atas tanah. HPL bukan hak milik, tetapi dalam praktik sering dipersepsikan seolah-olah memberikan kewenangan penuh seperti kepemilikan. Ketidakjelasan pemahaman ini berpotensi menimbulkan konflik antara pemegang HPL dan pihak ketiga pemegang hak turunan seperti HGB atau Hak Pakai (Santoso, 2012). Selain itu, sinkronisasi antara PP Nomor 18 Tahun 2021 dengan regulasi sektoral lainnya terkadang belum sepenuhnya harmonis, sehingga menimbulkan perbedaan interpretasi di lapangan. Dari sisi administratif, hambatan juga muncul dalam proses pemberian hak turunan di atas tanah HPL. Prosedur yang melibatkan persetujuan pemegang HPL dan penetapan oleh kantor pertanahan memerlukan koordinasi yang efektif. Dalam praktiknya, birokrasi yang belum sepenuhnya terintegrasi dapat menyebabkan keterlambatan penerbitan sertipikat atau ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis. Kondisi ini berpotensi mengurangi tingkat kepastian hukum yang seharusnya dijamin melalui sistem pendaftaran tanah (Republik Indonesia, 1960). Permasalahan lain yang sering muncul adalah sengketa batas dan tumpang tindih klaim atas tanah yang berada dalam HPL. Ketidaktertiban administrasi masa lalu, termasuk belum terdaftarnya seluruh bidang tanah secara lengkap, menjadi faktor yang memperumit implementasi Pasal 97. Dalam konteks ini, kepastian hukum sangat bergantung pada akurasi data pertanahan dan konsistensi penerapan asas publisitas dalam sistem pendaftaran tanah (Harsono, 2008). Implikasi dari berbagai hambatan tersebut adalah munculnya ketidakpastian hukum, baik bagi pemegang HPL maupun pihak ketiga. Ketidakpastian ini dapat berdampak pada terganggunya investasi, terhambatnya pembangunan, serta meningkatnya potensi sengketa agraria. Oleh karena itu, implementasi Pasal 97 memerlukan penguatan koordinasi antarinstansi, peningkatan kapasitas administrasi pertanahan, serta konsistensi penegakan norma hukum agar tujuan reforma regulasi benar-benar tercapai.

Ada beberapa hambatan terhadap Penerapan Pasal 97 PP Nomor 18 Tahun 2021, yaitu sebagai berikut:

a. Hambatan Yuridis

- Potensi multitafsir terhadap kedudukan dan kewenangan HPL.
- Kurangnya harmonisasi dengan regulasi sektoral lainnya.
- Perbedaan interpretasi antara pemegang HPL dan pemegang hak turunan.

b. Hambatan Administratif

- Prosedur birokrasi yang belum sepenuhnya terintegrasi.
- Keterlambatan atau ketidaksesuaian dalam proses pendaftaran tanah.



- Keterbatasan akurasi data fisik dan yuridis pertanahan.
- c. **Implikasi terhadap Kepastian Hukum**
 - Potensi sengketa dan tumpang tindih klaim atas tanah.
 - Menurunnya kepastian bagi pelaku usaha dan pemegang hak.

Tantangan dalam mewujudkan tata kelola pertanahan yang transparan dan akuntabel.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam konteks reformasi regulasi pertanahan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, penguatan pengaturan Hak Pengelolaan (HPL) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, khususnya Pasal 97, merupakan langkah normatif yang bertujuan menciptakan kepastian hukum dalam sistem hak atas tanah nasional. Pasal ini menegaskan kedudukan HPL sebagai instrumen penguasaan negara yang bersifat publik dan fungsional, bukan sebagai hak kebendaan privat. Melalui pengaturan tersebut, negara memperjelas subjek, objek, serta kewenangan pemegang HPL, termasuk mekanisme pemberian hak turunan seperti HGU, HGB, dan Hak Pakai di atas tanah HPL. Secara normatif, Pasal 97 telah memberikan landasan yang lebih sistematis terhadap hubungan hierarkis antara HPL dan hak-hak turunan. Ketentuan ini juga mempertegas bahwa tanah dalam HPL tetap berstatus sebagai tanah negara, sehingga tidak terjadi pergeseran menjadi kepemilikan privat yang tidak terkendali. Di sisi lain, norma tersebut memperkuat kepastian prosedural melalui kewajiban pendaftaran tanah dan pengaturan mekanisme administratif yang lebih terstruktur. Namun demikian, dalam tataran implementasi masih terdapat hambatan yuridis dan administratif. Potensi multitafsir mengenai kedudukan HPL, kurangnya harmonisasi dengan regulasi sektoral lainnya, serta birokrasi pertanahan yang belum sepenuhnya terintegrasi menjadi tantangan tersendiri. Permasalahan data fisik dan yuridis yang belum sepenuhnya akurat juga berpotensi menimbulkan sengketa dan tumpang tindih klaim. Dengan demikian, meskipun Pasal 97 telah memperkuat kepastian hukum secara normatif, efektivitasnya sangat bergantung pada konsistensi penerapan, kualitas administrasi pertanahan, serta komitmen menjaga prinsip fungsi sosial tanah sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Secara keseluruhan, Pasal 97 PP Nomor 18 Tahun 2021 memiliki kontribusi signifikan dalam menata kembali konstruksi Hak Pengelolaan dalam sistem hukum agraria nasional. Norma ini memperkuat legitimasi pengelolaan tanah oleh institusi publik sekaligus memberikan jaminan kepastian bagi pihak ketiga. Akan tetapi, keberhasilannya dalam mewujudkan tata kelola pertanahan yang adil dan berkelanjutan hanya dapat tercapai apabila diimbangi dengan harmonisasi regulasi, penguatan administrasi, dan pengawasan yang konsisten terhadap pelaksanaan fungsi sosial tanah.

Perlu penyempurnaan harmonisasi regulasi dan pedoman teknis pelaksanaan. Pemerintah perlu memastikan sinkronisasi antara PP Nomor 18 Tahun 2021 dengan regulasi sektoral lainnya agar tidak terjadi multitafsir dalam praktik. Selain itu, dibutuhkan pedoman teknis yang lebih rinci terkait batas kewenangan pemegang HPL, mekanisme pemberian hak turunan, serta standar pengawasan agar implementasi Pasal 97 berjalan seragam di seluruh wilayah Indonesia. Penguatan sistem administrasi dan digitalisasi pendaftaran tanah. Untuk menjamin kepastian hukum yang lebih efektif, perlu percepatan integrasi data fisik dan yuridis pertanahan melalui sistem pendaftaran elektronik yang transparan dan akuntabel. Peningkatan kapasitas aparatur pertanahan serta penguatan pengawasan administratif juga menjadi kunci dalam meminimalkan sengketa, tumpang tindih klaim, dan potensi penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan HPL.

DAFTAR PUSTAKA

admin. (2021, Agustus 3). Pemberian HGB diatas HPL Kepada Pihak Ketiga. *IZINESIA.ID*.
<https://izinesia.id/pemberian-status-hgb-kepada-pihak-ketiga-diatas-tanah-hpl/>



- Artikel, |, Bahasa, Tanah, H. atas, Estat, H. R., & Estat, R. (2013a, Desember 18). *Aspek Hukum Hak Pengelolaan Dan Peraturannya Leks Blawg*. <https://blog.lekslawyer.com/aspek-hukum-hak-pengelolaan-dan-peraturannya/>
- Artikel, |, Tanah, H. A., Estat, H. R., & Estat, R. (2022, April 29). *Perbedaan Hak Pengelolaan Di Dalam Peraturan Hak Pengelolaan Yang Baru Dan Lama» Hukum Properti*. <https://hukumproperti.com/perbedaan-hak-pengelolaan-di-dalam-peraturan-hak-pengelolaan-yang-baru-dan-lama/>
- Boedi Harsono,. (2008). *Sejarah Pembentukan*.
- Fungsi, S. M. A. I. A., Syarat, & Haknya, hingga C. M. S. U.-U. P. tentang S. T. dan J.-J. (2025, Juli 31). Mengenal HPL Tanah dan Perbedaannya dengan Hak Pakai. *Panduan & Rujukan | Rumah123.com*. <https://www.rumah123.com/panduan-properti/hpl-tanah/>
- Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Indonesia, P. P. (1960, September 24). *UU No. 5 Tahun 1960*. Database Peraturan | JDIIH BPK. <http://peraturan.bpk.go.id/Details/51310/uu-no-5-tahun-1960>
- IS, R. (2025, Februari 12). Hak Pengelolaan (HPL) Menurut Hukum. *ILS Law Firm*. <https://www.ilslawfirm.co.id/hak-pengelolaan-menurut-hukum/>
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, 18 Tahun 2021 Republik Indonesia (2021).
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, 18 (2021).
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, 18 Tahun 2021 Republik Indonesia (2021).
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Legis. No. 18 (2021).
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Legis. No. 18 (2021).
- Peraturan Pemerintah Nomor: 18 TAHUN 2021—Ortax*. (t.t.). Diambil 4 Maret 2026, dari <https://datacenter.ortax.org/ortax/aturan/show/17339>
- Rekonstruksi Hukum Pendaftaran Tanah Dalam Mewujudkan Reforma Agraria Berbasis Nilai Keadilan | ETD - UIR*. (t.t.). Diambil 4 Maret 2026, dari [//etd.uir.ac.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D12578](http://etd.uir.ac.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D12578)
- Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Cipta Kerja., Legis. No. 11 Tahun 2020, 6 (2023).
- SH, E. D. I. (2025, Februari 25). Prosedur HGB diatas HPL. *ILS Law Firm*. <https://www.ilslawfirm.co.id/prosedur-hgb-diatas-hpl/>



Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 ayat (3) Tahun 1945 (1945).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Republik Indonesia (1945).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Republik Indonesia (2012).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 5 (1960).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 5 Tahun 1960 Republik Indonesia (1960).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Legis. No. 5 (1960).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Legis. No. 11 (2020).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Legis. No. 12 (2011).

Urip Santoso. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Kencana.

Urip Santoso,. (2019). *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Kencana.