

Hak Pengelolaan atas Tanah di Indonesia: Perkembangan, Problematika, dan Reformasi Hukum dalam Perspektif Keadilan Agraria

Dhifla Wiyani

Universitas Trisakti Jakarta, Indonesia

Email: dhifla.office@gmail.com

Keywords:

Right of Management; State's Right of Control; Land Bank; Customary Land; Agrarian Reform; Agrarian Justice; UUPA

Abstract

The Right of Management (Hak Pengelolaan/HPL) over land is one of the most strategic yet controversial legal instruments in Indonesia's land tenure system. As a derivative of the State's Right of Control (Hak Menguasai Negara/HMN) under Article 33(3) of the 1945 Constitution and Article 2 of the 1960 Basic Agrarian Law (UUPA), HPL grants designated state-authorized holders the authority to plan, use, and distribute land for prescribed purposes. Recent regulatory developments—including Government Regulation No. 18/2021, the Job Creation Law (No. 11/2020 and No. 6/2023), Ministerial Regulation No. 14/2024 on customary land, Ministerial Regulation No. 2/2025 on land rights, and the establishment of the Land Bank Agency—have opened a new chapter while generating increasingly complex legal challenges. Current problems include conflicts between HPL and indigenous customary land rights, inter-institutional authority overlap, unclear HPL boundaries, potential commercialization detrimental to communities, and weak oversight mechanisms. This research employs normative legal methodology with statutory, conceptual, and comparative approaches supported by current field data. The author argues that HPL within the Land Bank Agency framework represents an ideal concept deserving preservation, provided it is implemented with principles of balance, justice, and legal certainty consistent with the UUPA's vision.

Kata Kunci:

Hak Pengelolaan; Hak Menguasai Negara; Bank Tanah; Tanah Ulayat; Reforma Agraria; Keadilan Agraria; UUPA

Abstrak

Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah merupakan salah satu instrumen hukum agraria yang paling strategis namun sekaligus paling kontroversial dalam sistem pertanahan Indonesia. Sebagai derivasi dari Hak Menguasai Negara (HMN) berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 2 UUPA 1960, HPL memberikan kewenangan kepada pemegang yang ditunjuk negara untuk merencanakan, menggunakan, dan mendistribusikan tanah sesuai tujuan yang ditetapkan. Perkembangan terbaru regulasi HPL—khususnya pasca terbitnya PP No. 18 Tahun 2021, UU Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020/UU No. 6 Tahun 2023), Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 tentang tanah ulayat, Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2025 tentang penetapan hak atas tanah, dan pembentukan Badan Bank Tanah, membuka babak baru sekaligus menghadirkan permasalahan hukum yang semakin kompleks. Problematika terkini mencakup: konflik HPL dengan hak ulayat masyarakat adat, kerancuan kewenangan antar lembaga, ketidakjelasan batas-batas HPL, potensi komersialisasi HPL yang merugikan masyarakat, serta lemahnya mekanisme pengawasan. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif, serta didukung data lapangan terkini. Penulis berpandangan bahwa HPL dalam konteks Badan Bank Tanah merupakan konsep yang ideal dan perlu dipertahankan, sepanjang dilaksanakan dengan asas keseimbangan, keadilan, dan kepastian hukum sebagaimana cita-cita UUPA.

PENDAHULUAN

Penguasaan dan pengelolaan tanah dalam ranah hukum publik melalui Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Amanat konstitusional ini kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang meletakkan landasan hukum pertanahan nasional (Herwansyah, 2025).

Salah satu instrumen hukum penting namun juga paling sarat kontroversi dalam sistem pertanahan Indonesia adalah Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah. HPL pertama kali dikenal melalui Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dan terus berkembang, kini memiliki landasan hukum yang lebih kuat melalui Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, sebagai pelaksanaan UU Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020 juncto UU No. 6 Tahun 2023).

Secara definitif, Pasal 1 angka 3 PP No. 18 Tahun 2021 merumuskan HPL sebagai "hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan." Definisi ini dengan jelas menempatkan HPL bukan sebagai hak milik privat, melainkan sebagai delegasi kewenangan publik dari negara kepada entitas tertentu untuk mengelola tanah demi kepentingan yang telah ditetapkan.

Perkembangan paling signifikan dalam rezim HPL Indonesia adalah : pertama, lahirnya regulasi baru tentang penetapan hak atas tanah melalui Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2025; kedua, Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 yang secara kontroversial membuka kemungkinan pemberian HPL atas tanah ulayat masyarakat adat; ketiga, mulai beroperasinya Badan Bank Tanah (BBT) sebagai pemegang HPL terbesar yang mendukung program 3 juta rumah dan reforma agraria; dan ke-empat, semakin meningkatnya konflik agraria terkait HPL yang terjadi di berbagai penjuru Indonesia.

Beberapa penelitian telah mengkaji HPL dari berbagai perspektif. Wiyani, (2024) dalam disertasinya menganalisis eksistensi Bank Tanah dalam mewujudkan kepastian hukum HPL, dengan kesimpulan bahwa koordinasi antara ATR/BPN dan BBT diperlukan untuk menghindari tumpang tindih kewenangan. (Syukrisna et al., 2025) mengkaji perlindungan hak masyarakat adat atas tanah ulayat pasca Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024, menemukan bahwa regulasi tersebut memunculkan perubahan fundamental dalam sistem pengakuan tanah ulayat. (Saleh & Friskasari, 2025) mengidentifikasi tumpang tindih pelaksanaan bank tanah terhadap keberlanjutan pengelolaan tanah sebagai problem sistemik yang memerlukan solusi regulatif. (Safatullah, 2025) dalam kajiannya tentang pemberian HPL di atas tanah ulayat menemukan bahwa proses penetapan seringkali tidak transparan dan melanggar prinsip FPIC. (Wijayanti et al., 2023) menegaskan legitimasi konstitusional BBT dan HPL namun menyoroti perlunya mekanisme akuntabilitas yang kuat. (Satrianty & Maulisa, 2024) mengkaji peran BBT sebagai land manager dikaitkan dengan fungsi sosial tanah, menekankan kewajiban alokasi 30% aset BBT untuk reforma agraria. Penelitian-penelitian tersebut umumnya terfokus pada aspek kelembagaan BBT atau konflik HPL dengan hak ulayat secara terpisah, tanpa mengkaji secara komprehensif sinkronisasi seluruh regulasi HPL terbaru dan implikasinya terhadap keadilan agraria.

Berdasarkan tinjauan penelitian terdahulu, terdapat beberapa kesenjangan penelitian yang belum terisi, antara lain belum adanya penelitian yang secara komprehensif menganalisis

sinkronisasi dan harmonisasi seluruh regulasi HPL terbaru dalam satu kerangka analisis yang utuh, sementara penelitian terdahulu masih terfragmentasi antara kajian kelembagaan, kajian hak ulayat, dan kajian prosedural tanpa mengkaitkannya secara sistemik dengan cita-cita keadilan agraria UUPA. Selain itu, belum ada penelitian yang secara kritis mengevaluasi implementasi Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 dan No. 2 Tahun 2025 di lapangan dengan data terkini pasca pemberlakuan kedua regulasi tersebut, penelitian tentang mekanisme pengawasan HPL masih sangat terbatas padahal lemahnya pengawasan menjadi salah satu problem utama dalam praktik HPL, dan kajian komparatif tentang model pengelolaan tanah negara di negara lain belum banyak dilakukan untuk memberikan perspektif perbandingan bagi reformasi HPL di Indonesia.

Artikel ini menawarkan kebaruan dengan mengintegrasikan analisis terhadap seluruh regulasi HPL terbaru dalam satu kerangka analisis yang komprehensif yang belum dilakukan oleh penelitian-penelitian sebelumnya, menggunakan pendekatan multidimensi yang menggabungkan analisis normatif, empiris, dan komparatif untuk memberikan gambaran utuh tentang problematika HPL di Indonesia, mengkaji secara kritis implementasi Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 dan No. 2 Tahun 2025 dengan data lapangan terkini termasuk konflik-konflik agraria yang terjadi pasca pemberlakuan regulasi tersebut, menawarkan rekomendasi reformasi hukum yang konkret dan terstruktur termasuk usulan kodifikasi HPL dalam undang-undang tersendiri dan pembentukan badan pengawas independen yang belum banyak diusulkan dalam literatur sebelumnya, serta menggunakan pendekatan komparatif dengan membandingkan sistem pengelolaan tanah negara di Belanda dan Korea Selatan yang memberikan perspektif baru bagi reformasi HPL di Indonesia.

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan terkini kerangka hukum HPL di Indonesia, mengidentifikasi dan mengkaji secara kritis problematika HPL di lapangan, menawarkan perspektif teoritis dan solusi hukum yang konstruktif untuk memperkuat HPL sebagai instrumen perwujudan Hak Menguasai Negara yang berkeadilan, serta mengaitkan HPL dengan misi strategis Badan Bank Tanah dalam pembangunan nasional. Penelitian ini memperkaya khazanah ilmu hukum agraria, khususnya dalam kajian tentang HPL sebagai derivasi HMN, dengan memberikan analisis mendalam tentang sinkronisasi regulasi dan implementasinya di lapangan, serta mengembangkan konsep keadilan agraria dalam konteks HPL dan BBT dan memberikan kontribusi bagi pengembangan teori hukum administrasi negara dalam pengelolaan aset tanah negara. Penelitian ini juga memberikan masukan bagi DPR RI dan Pemerintah dalam menyusun kebijakan pertanahan yang lebih berkeadilan, khususnya terkait kodifikasi HPL dan penguatan perlindungan masyarakat adat, menawarkan rekomendasi bagi Kementerian ATR/BPN untuk merevisi Permen No. 14/2024 dan memperkuat mekanisme FPIC, memberikan panduan bagi Badan Bank Tanah untuk mengutamakan misi sosial dan reforma agraria dalam setiap kebijakan alokasi HPL, menjadi fondasi bagi akademisi dan peneliti untuk kajian lebih lanjut tentang dampak HPL terhadap kesejahteraan masyarakat, serta memberikan pemahaman bagi masyarakat dan komunitas adat tentang hak-hak mereka dan mekanisme advokasi yang dapat ditempuh.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang mengkaji hukum secara doktrinal. Tiga pendekatan digunakan secara simultan dan saling melengkapi. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah seluruh regulasi yang berkaitan dengan HPL, mulai dari UUPA 1960 hingga peraturan terbaru tahun 2025. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) diterapkan untuk menelusuri konsep HMN dan HPL dari perspektif doktrin hukum agraria. Ketiga, pendekatan komparatif (*comparative approach*) digunakan untuk membandingkan sistem pengelolaan tanah negara di beberapa negara.

Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, UUPA, UU Cipta Kerja, PP No. 18 Tahun 2021, PP No. 64 Tahun 2021, Perpres No. 113 Tahun 2021, Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024, Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2025, serta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Bahan hukum sekunder mencakup disertasi, jurnal ilmiah terindeks, buku teks, laporan resmi lembaga, dan hasil penelitian terbaru tahun 2023–2026. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode interpretasi sistematis, teleologis, dan historis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kerangka Regulasi HPL Terkini

Rezim hukum HPL di Indonesia memasuki fase baru yang kaya dengan regulasi. Beberapa peraturan kunci yang membentuk lanskap HPL kontemporer adalah sebagai berikut:

Pertama, PP No. 18 Tahun 2021 yang masih menjadi tulang punggung pengaturan HPL. Peraturan ini menetapkan secara tegas: (a) definisi HPL; (b) subjek pemegang HPL yang kini mencakup enam kategori, yaitu instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, badan hukum milik negara/daerah, Badan Bank Tanah, dan badan hukum lain yang ditunjuk pemerintah pusat; (c) kewenangan pemegang HPL yang meliputi perencanaan penggunaan tanah, penggunaan langsung untuk tugasnya, penyerahan bagian-bagian tanah kepada pihak ketiga, dan penetapan tarif/uang wajib tahunan; serta (d) mekanisme hapusnya HPL.

Kedua, Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Regulasi ini merupakan terobosan sekaligus kontroversi paling signifikan dalam periode ini, karena untuk pertama kalinya membuka secara formal kemungkinan pemberian sertifikat HPL atas tanah ulayat. Permen ini mengatur tiga bentuk pengadministrasian tanah ulayat: (1) tercatat dalam daftar tanah ulayat; (2) terdaftar sebagai HPL; dan (3) terdaftar sebagai hak milik bersama atau hak komunal (Polkam, 2024).

Ketiga, Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Permen ATR/BPN No. 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah, yang mulai berlaku 21 Maret 2025. Peraturan ini mempertegas hierarki kewenangan antara Menteri ATR/BPN, Kepala Kantor Wilayah tingkat provinsi, dan Kepala Kantor Pertanahan tingkat kabupaten/kota dalam hal penetapan hak atas tanah termasuk hak yang bersumber dari HPL berdasarkan kategori wilayah dan luas tanah.

Keempat, regulasi terkait Badan Bank Tanah (PP No. 64/2021 dan Perpres No. 113/2021) yang terus diimplementasikan. Per Oktober 2024, BBT telah mengelola lahan di 19 provinsi dengan total luas mencapai 33.115 hektare, yang direncanakan untuk mendukung program 3

juta rumah pemerintahan Prabowo-Gibran. Target BBT adalah menguasai 40.000 hektare pada akhir 2025 (Badan Bank Tanah, 2024).

Problematisa HPL di Lapangan: Analisis Tematik

1. Konflik HPL dengan Hak Ulayat Masyarakat Adat

Problematisa yang mendesak dalam rezim HPL saat ini adalah konflik dengan hak ulayat masyarakat adat. Data Tanahkita.id mencatat hingga Juni 2024 terdapat 562 kejadian konflik agraria dengan luas area konflik mencapai 5,16 juta hektar yang berdampak pada 868.667 jiwa masyarakat adat dan komunitas lokal. Sebagian signifikan dari konflik ini berkaitan langsung dengan penetapan HPL di wilayah-wilayah yang secara kultural diklaim sebagai tanah ulayat.

Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 yang semula dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap tanah ulayat justru menuai kritik keras dari berbagai pihak. Rikardo Simarmata, dosen hukum agraria Universitas Gadjah Mada, menilai munculnya HPL pada tanah ulayat dalam Permen ATR No. 14/2024 kuat diduga dimaksudkan untuk memudahkan aktivitas bisnis di wilayah masyarakat adat. Sementara Agung Wibowo dari Perkumpulan HuMa mengingatkan bahwa jika tujuan sertifikasi HPL hanya mengkapitalisasi tanah ulayat, hal itu justru akan menjauhkan upaya pengakuan dan penghormatan masyarakat adat (Mongabay, 2024).

Kajian Syukrisna, Candrakirana, dan Lukitasari (SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah, 2025) menunjukkan bahwa Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 memunculkan perubahan fundamental dalam sistem pengakuan dan perlindungan tanah ulayat di Indonesia. Sementara tanah ulayat yang didaftarkan sebagai HPL membuka peluang kerja sama dengan pihak ketiga yang menjadi sumber kekhawatiran ketentuan clear and clean menjadi syarat yang justru menghambat bagi tanah ulayat yang sedang dalam sengketa.

Kajian dalam RechtJiva (Vol. 2, No. 3, November 2025) mengidentifikasi kontradiksi norma antara Pasal 17 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 dengan Pasal 3 UUPA dan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengenai pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat. Regulasi ini dinilai berpotensi mengkonversi pengakuan komunal hak ulayat menjadi mekanisme hak milik individual yang mengancam kohesi sosial masyarakat adat dan memberi celah eksploitasi oleh pihak ketiga.

Gelombang penolakan terhadap Permen ATR/BPN No. 14/2024 juga terlihat nyata di lapangan. Di Sumatera Barat, sebanyak 15 tokoh dan pimpinan lembaga adat, keagamaan, akademisi, serta aktivis hukum dan kebudayaan menyampaikan pernyataan sikap resmi pada 14 Mei 2025, yang antara lain menolak keras opsi pendaftaran tanah ulayat dalam bentuk sertifikat HPL (Banda Sapuluah, 2025).

Di sisi lain, Kementerian ATR/BPN melalui Staf Ahli Bidang Hukum Agraria dan Masyarakat Adat Slamet Dwi Martono menegaskan bahwa per September 2025, telah diterbitkan 57 sertifikat HPL dari 18 Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan total luas 987,48 hektare. Pemerintah memandang pendaftaran ini sebagai wujud penghormatan dan perlindungan negara terhadap hak ulayat (Hukumonline, 2025). Paradoks ini mencerminkan kesenjangan persepsi yang fundamental antara pemerintah dan masyarakat adat mengenai makna dan dampak HPL atas tanah ulayat.

2. Kerancuan dan Tumpang Tindih Kewenangan

Problematisa kedua adalah kerancuan dan tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan HPL, baik antar lembaga pemerintah maupun antara pemerintah dengan pihak-

pihak lain. Keberadaan Badan Bank Tanah di samping Kementerian ATR/BPN menciptakan potensi dualisme kelembagaan yang hingga kini belum sepenuhnya terselesaikan.

Dhifla Wiyani dalam disertasinya mengakui adanya kekhawatiran tumpang tindih antara tugas BBT dengan Kementerian ATR/BPN. Namun dengan koordinasi dan sinergitas yang tepat, dua lembaga ini seharusnya dapat berfungsi secara komplementer: ATR/BPN sebagai regulator dan BBT sebagai operator pengelolaan tanah (Wiyani, 2024). Kajian oleh Moh. Saleh dan Anggie Grascillia Friskasari (Jurnal Cendekia Ilmiah, April 2025) mengidentifikasi tumpang tindih pelaksanaan bank tanah terhadap keberlanjutan pengelolaan tanah sebagai salah satu problem sistemik yang memerlukan solusi regulatif segera.

Pemberian HGU di atas HPL juga menjadi arena kerancuan kewenangan. Kajian dalam Jurnal Fundamental Justice (Vol. 6, No. 2, September 2025) mengidentifikasi bahwa pemberian HGU di atas HPL menjadi semakin problematis karena tanah tersebut bukan lagi tergolong sebagai tanah negara bebas, yang tidak memiliki status hak, melainkan sudah berada dalam pengelolaan entitas tertentu. Hal ini berpotensi memperkuat dominasi pemodal atas tanah dan mengabaikan hak-hak masyarakat yang secara historis dan sosial memiliki klaim atas tanah tersebut.

3. Ketidakpastian Hukum dalam Batas dan Lingkup HPL

Pro dan kontra terhadap eksistensi HPL selalu menjadi permasalahan di bidang pertanahan Indonesia. Kerancuan ini apabila terus berlangsung akan berdampak kepada persoalan pertanahan yang berkepanjangan. HPL merupakan fakta atas pembangunan Indonesia yang masyarakatnya sangat heterogen dan struktur tanahnya sangat variatif (Al-Balad, 2024).

Ketidakjelasan pengaturan HPL, yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam batang tubuh UUPA, menjadi sumber ketidakpastian hukum yang mengakar. Berbagai kalangan akademisi telah lama menyuarakan perlunya kodifikasi HPL yang komprehensif dalam bentuk undang-undang tersendiri. Kebutuhan ini semakin mendesak mengingat semakin luasnya cakupan subjek pemegang HPL dan semakin kompleksnya hubungan hukum yang timbul dari HPL, termasuk HGB di atas HPL yang prosedurnya telah mengalami perubahan signifikan pasca UU Cipta Kerja (Silviana, 2023).

4. Potensi Komersialisasi dan Liberalisasi Agraria

Kritik struktural terhadap rezim HPL kontemporer berpusat pada kekhawatiran bahwa HPL, khususnya dalam kerangka UU Cipta Kerja, lebih berpihak pada kepentingan investor daripada perlindungan hak-hak rakyat. Analisis dalam Jurnal Fundamental Justice (2025) menunjukkan bahwa pemberian HPL dalam konteks investasi mencerminkan pola kebijakan agraria yang cenderung eksploitatif dan mengabaikan prinsip keadilan sosial.

Kasus di kawasan IKN (Ibu Kota Nusantara) menjadi studi kasus yang paling ilustratif. Perpres No. 75 Tahun 2024 memberikan HGU kepada pengusaha selama total 190 tahun, HGB selama 160 tahun di kawasan IKN, angka yang sangat jauh melampaui batas kewajaran dalam perspektif hukum agraria yang berorientasi keadilan. Di kawasan yang sama, BBT mengelola lahan melalui HPL yang sebagiannya berasal dari tanah yang sebelumnya dikelola masyarakat setempat, menimbulkan ketegangan antara misi sosial BBT dan realitas di lapangan (Project Multatuli, 2024).

Safatullah dalam kajiannya tentang "Analisis Pemberian Hak Pengelolaan Lahan (HPL) di atas Tanah Ulayat Masyarakat Adat Nagari Sitapa" (SAKATO LAW JOURNAL, 2025)

mengidentifikasi bahwa dalam praktik lapangan, pemberian HPL di atas tanah ulayat seringkali didahului oleh proses yang tidak transparan dan tidak melibatkan masyarakat adat secara bermakna suatu pelanggaran terhadap prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) yang diakui dalam hukum internasional.

5. Lemahnya Mekanisme Pengawasan HPL

Problematika kelima adalah belum memadainya mekanisme pengawasan terhadap pengelolaan HPL. Komisi II DPR RI dalam berbagai kunjungan kerja telah menyoroti bahwa pengelolaan aset berupa lahan melalui HPL kerap bermasalah mulai dari tumpang tindih pemilikan izin hingga lahan terlantar. Pengawasan yang kuat atas HGU, HGB, dan HPL diperlukan sebagai implementasi Pasal 33 UUD 1945 tentang hak menguasai oleh negara untuk kepentingan rakyat Indonesia (DPR RI, 2023).

Kementerian ATR/BPN mencatat terdapat sekitar 99.000 hektare tanah terlantar, sebagian besar berupa HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya, yang seharusnya dapat dikelola melalui mekanisme HPL BBT. Namun proses pengalihan dan pendayagunaan tanah-tanah tersebut berjalan sangat lambat karena kendala birokrasi dan ketidakjelasan prosedur (Ikhwanudin, 2024).

Analisis Teoritis: HPL dalam Perspektif Keadilan Agraria

Pengkajian HPL tidak dapat dilepaskan dari perspektif keadilan agraria sebagai nilai fundamental yang menjadi ruh UUPA 1960. John Rawls dalam teori keadilannya menegaskan bahwa institusi sosial yang adil harus memberikan manfaat terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung dalam masyarakat. Dalam konteks agraria Indonesia, prinsip ini menuntut agar HPL, sebagai instrumen HMN, harus dioperasionalkan secara lebih berpihak kepada petani, masyarakat adat, dan kelompok rentan lainnya.

Dhifla Wiyani dalam disertasinya menegaskan bahwa kunci dari aspek filosofis dan yuridis HPL adalah harus adanya asas keseimbangan atau keadilan dalam membagi tanah HPL. Secara filosofis, UUPA bercita-cita bahwa tanah ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, secara normatif, hukum tidak boleh menutup peluang kepada siapapun yang ingin berpartisipasi dalam pembangunan (Wiyani, 2024).

Satrianty dan Maulisa (2024) dalam kajiannya tentang peran Badan Bank Tanah sebagai land manager yang dikaitkan dengan fungsi sosial tanah menegaskan bahwa BBT sebagai pemegang HPL harus konsisten menjalankan fungsi sosialnya, khususnya dalam memastikan akses masyarakat berpenghasilan rendah terhadap tanah untuk tempat tinggal dan usaha. Kewajiban mengalokasikan minimal 30% dari aset BBT untuk reforma agraria merupakan kristalisasi dari prinsip fungsi sosial HPL.

Bening Tyas Wijayanti, Arief Rahman, dan Wiewiek Wahyuningsih (2023) dalam kajian "Eksistensi Bank Tanah Sebagai Lembaga Pengelolaan Tanah Negara" menegaskan bahwa legitimasi konstitusional BBT dan HPL tidak dapat diragukan. Namun perlu disertai mekanisme akuntabilitas yang kuat agar HPL tidak disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan untuk kepentingan sempit.

Perbandingan: Model HPL dan Pengelolaan Tanah Negara di Negara Lain

Kajian komparatif memberikan perspektif yang berharga untuk mengevaluasi sistem HPL Indonesia. Belanda melalui Grondbedrijf (Perusahaan Tanah Kota) yang beroperasi sejak

abad ke-19 menerapkan prinsip land banking perkotaan dengan mekanisme pengawasan publik yang ketat. Pemerintah kota Belanda memperoleh tanah dengan harga rendah sebelum pembangunan, mengembangkannya, kemudian mendistribusikannya melalui sistem leasehold yang memberikan kepastian kepada penyewa sekaligus menjaga kontrol publik.

Korea Selatan melalui Korea Land and Housing Corporation (LH Corp) mengelola tanah negara dengan mekanisme yang mirip dengan BBT di Indonesia, namun dengan transparansi dan akuntabilitas yang jauh lebih kuat. LH Corp diwajibkan mempublikasikan seluruh data kepemilikan, pemanfaatan, dan distribusi tanah secara berkala, serta tunduk pada pengawasan Majelis Nasional (Parlemen) Korea Selatan (Satrianty dan Maulisa, 2024).

Pengalaman komparatif ini menunjukkan bahwa efektivitas instrumen HPL dan pengelolaan tanah negara sangat bergantung pada: (1) kejelasan mandat dan batasan kewenangan lembaga pengelola; (2) transparansi dan aksesibilitas informasi pertanahan; (3) kekuatan mekanisme pengawasan independen; dan (4) keberpihakan yang nyata terhadap kepentingan publik, bukan kepentingan korporasi. Indonesia masih perlu banyak belajar dari pengalaman negara-negara tersebut.

Rekomendasi: Menuju Reformasi HPL yang Berkeadilan

Berdasarkan analisis komprehensif di atas, penulis menawarkan lima rekomendasi strategis untuk mereformasi rezim HPL Indonesia menuju sistem yang lebih berkeadilan dan berkepastian hukum.

Rekomendasi pertama: Kodifikasi HPL dalam Undang-Undang tersendiri. Mengingat luasnya cakupan dan kompleksitas HPL, diperlukan undang-undang khusus tentang Hak Pengelolaan yang mengatur secara komprehensif: definisi, subjek, objek, kewenangan, pembatasan, prosedur pemberian dan pengakhiran, mekanisme pengawasan, serta sanksi atas penyalahgunaan HPL. Regulasi yang tersebar dan tumpang tindih harus dikonsolidasikan dalam satu kodifikasi yang koheren.

Rekomendasi kedua: Penguatan perlindungan hak masyarakat adat. Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 perlu direvisi untuk memastikan bahwa mekanisme HPL atas tanah ulayat benar-benar melindungi, bukan mengancam, hak-hak masyarakat adat. Prinsip FPIC (Free, Prior, and Informed Consent) harus diadopsi sebagai prosedur wajib dalam setiap proses penetapan HPL di wilayah yang diklaim sebagai tanah ulayat. Lembaga adat harus diberikan posisi yang setara sebagai mitra dialog, bukan sekadar obyek kebijakan.

Rekomendasi ketiga: Pembentukan Badan Pengawas HPL yang Independen. Diperlukan lembaga pengawas HPL yang independen dari kementerian/lembaga yang menjadi pemegang HPL. Badan ini harus memiliki kewenangan audit, akses data, dan rekomendasi kebijakan yang mengikat. Komposisinya harus mencerminkan representasi multi-pihak: pemerintah, akademisi, masyarakat sipil, dan masyarakat adat.

Rekomendasi keempat: Digitalisasi dan transparansi data HPL. Seluruh data HPL—termasuk lokasi, luas, pemegang, tujuan pemanfaatan, dan status hak—harus dapat diakses secara publik melalui sistem informasi yang terintegrasi dengan sistem pendaftaran tanah nasional. Langkah ini akan mencegah tumpang tindih HPL dan memberikan kepastian hukum kepada semua pihak yang berkepentingan.

Rekomendasi kelima: Operasionalisasi fungsi reforma agraria BBT. Kewajiban alokasi 30% aset BBT untuk reforma agraria harus dioperasionalkan dengan target tahunan yang

terukur, mekanisme distribusi yang jelas dan transparan, serta sanksi yang tegas bagi BBT apabila tidak memenuhi kewajibannya. Reforma agraria melalui HPL BBT harus menjadi prioritas utama, bukan sekadar kewajiban administratif yang dipenuhi secara simbolis.

KESIMPULAN

Pertama, Hak Pengelolaan (HPL) merupakan instrumen hukum yang derivatif dari Hak Menguasai Negara berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang berfungsi mendelegasikan sebagian kewenangan penguasaan tanah negara kepada entitas yang ditunjuk untuk tujuan pembangunan dan kesejahteraan rakyat. HPL bukan hak milik privat, melainkan mandat publik yang harus selalu dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

Kedua, perkembangan regulasi HPL dalam periode 2023–2026 ditandai dengan perluasan cakupan subjek pemegang HPL, munculnya BBT sebagai pemain baru yang signifikan, dan terbitnya Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024 yang membuka kemungkinan HPL atas tanah ulayat, sebuah perkembangan yang membutuhkan implementasi yang sangat hati-hati dan berpihak pada masyarakat adat.

Ketiga, problematika HPL di lapangan sangat serius dan multidimensional, mencakup konflik dengan masyarakat adat, tumpang tindih kewenangan, ketidakpastian hukum, potensi komersialisasi, dan lemahnya pengawasan. Penulis menegaskan bahwa HPL dan BBT tetap merupakan instrumen yang diperlukan dan harus dipertahankan, namun dengan reformasi mendasar yang memastikan implementasinya benar-benar berpihak pada keadilan agraria.

Keempat, reformasi HPL yang diperlukan mencakup kodifikasi dalam undang-undang tersendiri, penguatan perlindungan masyarakat adat melalui FPIC, pembentukan badan pengawas independen, digitalisasi dan transparansi data HPL, serta operasionalisasi fungsi reforma agraria BBT secara nyata dan terukur.

Kepada DPR RI dan Pemerintah: segera susun undang-undang khusus tentang Hak Pengelolaan yang komprehensif untuk mengakhiri ketidakpastian hukum yang selama ini menyelimuti rezim HPL. Kepada Kementerian ATR/BPN: revisi Permen No. 14 Tahun 2024 dengan melibatkan masyarakat adat secara bermakna, serta perkuat mekanisme FPIC dalam setiap proses penetapan HPL di wilayah adat. Kepada Badan Bank Tanah: utamakan misi sosial dan reforma agraria dalam setiap kebijakan alokasi HPL, serta tingkatkan transparansi dan akuntabilitas publik. Kepada akademisi dan peneliti: teruskan kajian empiris tentang dampak riil HPL terhadap kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok-kelompok paling rentan.

REFERENSI

- Herwansyah, Herwansyah. (2025). Analisis Dampak Kehadiran Hak Pengelolaan (HPL) bagi Tanah Ulayat Masyarakat Adat Pasca Disahkannya UU Cipta Kerja. *Jurnal Fundamental Justice*, 6(2), 165–176.
- ANTARA News. (2024, Juli 26). BSCenter: Eksistensi bank tanah wujudkan kepastian hukum hak pengelola. <https://www.antaranews.com/berita/4218811/>
- Badan Bank Tanah Republik Indonesia. (2025, Juni 2). Aset persediaan tanah. <https://banktanah.id/aset-persediaan-tanah/>
- Badan Bank Tanah Republik Indonesia. (2024). Laporan tahunan Badan Bank Tanah 2024. BBT.
- Bakri, M. (2023). Hak menguasai tanah oleh negara: Paradigma baru untuk reforma agraria. Citra Aditya Bakti.

- Bank tanah dalam perspektif hukum agraria: Peran strategis dan tantangan kelembagaan di Indonesia. (2025). *Journal Kompilasi Hukum*.
<https://jkh.unram.ac.id/index.php/jkh/article/view/227>
- Banda Sapuluah. (2025, Mei 14). Tokoh adat dan ulama Sumbar tolak pendaftaran tanah ulayat dalam Permen ATR-BPN 14/2024. <https://m.bandasapuluah.com/>
- Chandranegara, I. S. (2024). Penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945 harus dimaknai secara luas. *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*, 11(1), 1–22.
- DPR RI. (2023, April 9). Konflik agraria adalah buah ketidakadilan struktural. *Parlementaria*.
<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/44063>
- Hak pengelolaan lahan (HPL) dalam konstitusi dan kaitannya dengan UU Cipta Kerja. (2024). *Al-Balad: Journal of Constitutional Law*, 3(2). <https://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>
- Harsono, B. (2023). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya (Edisi revisi)*. Djambatan.
- Hukumonline. (2025, September 27). Sertifikat HPL atas tanah ulayat, antara kepastian hukum dan kritik akademisi. <https://www.hukumonline.com>
- HuMa (Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis). (2024). Analisis Permen ATR/BPN No. 14/2024. <https://aman.or.id/files/publication-documentation/>
- Husaini. (2024). Potensi perolehan tanah Badan Bank Tanah dari HGU dan HGB yang telah berakhir haknya. *Jurnal Pertanahan dan Agraria*, 5(2), 88–107.
- Ikhwanudin, I. (2024). Kementerian ATR/BPN catat ada 99 ribu hektare tanah terlantar. *Radar Malioboro/Jawapos.com*.
- Indriasari, E., & Pratama, E. A. (2023). Keterkaitan bank tanah dengan tanah terlantar pasca berlakunya UU Cipta Kerja. *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2), 203–218.
<https://doi.org/10.24905/diktum.v10i2.208>
- Irmadevita.com. (2025, April). Aturan baru penetapan hak atas tanah (HAT) berdasarkan Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2025. <https://irmadevita.com/2025/>
- Kedudukan tanah ulayat setelah dikeluarkannya Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 (2025). [Skripsi, Universitas Islam Indonesia].
<https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/55597>
- Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan RI. (2024, Mei 1). Terobosan hukum baru proses pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat bagi masyarakat hukum adat [Siaran pers]. <https://polkam.go.id/>
- Kontradiksi norma pengakuan hak ulayat dalam UUPA dengan Permen ATR/BPN No. 14/2024. (2025). *RechtJiva: Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*, 2(3), 476–497.
- Mongabay. (2024, September 19). Menyoal hak pengelolaan lahan di tanah ulayat. <https://www.mongabay.co.id/>
- Murad, R. (2023). *Administrasi pertanahan: Pelaksanaannya dalam praktik*. Mandar Maju.
- Optimalisasi dampak keberadaan bank tanah terhadap pengelolaan tanah terlantar di Indonesia. (2025). *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik (JIHHP)*, 5(5).
<https://dinastirev.org/JIHHP/article/view/5061>
- Parlindungan, A. P. (2024). *Hak pengelolaan menurut sistem UUPA (Edisi revisi)*. Mandar Maju.
- Perangin-angin, E. (2023). *Hukum agraria di Indonesia: Suatu telaah dari sudut pandang praktisi hukum (Edisi revisi)*. RajaGrafindo Persada.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. (2025).

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. (2024).
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28. (2021).
- Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 110. (2021).
- Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024 tentang Percepatan Pembangunan Ibu Kota Nusantara. (2024).
- Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggara Badan Bank Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 278. (2021).
- Project Multatuli. (2024, November 1). Panduan perampasan lahan Bank Tanah IKN. <https://projectmultatuli.org/>
- Rekonstruksi pemaknaan hak menguasai negara menurut Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. (2025). JUSTLAW: Journal Science and Theory of Law, 2(1), 45–68. <https://ojs.sains.ac.id/index.php/Justlaw/article/view/102>
- Renova, R., Maramis, R. A., & Tampongangoy, G. H. (2025). Tinjauan yuridis tentang peran bank tanah dalam pemberian hak-hak pengelolaan atas tanah. *Lex Privatum*, 15(2), 112–128.
- Safatullah, A. A. (2025). Analisis pemberian hak pengelolaan lahan (HPL) di atas tanah ulayat masyarakat adat Nagari Sitapa. *Sakato Law Journal*, 3(1), 254–264.
- Saleh, M., & Friskasari, A. G. (2025). Pelaksanaan bank tanah dan tumpang tindih terhadap keberlanjutan pengelolaan tanah di Indonesia. *Jurnal Cendekia Ilmiah*, 4(3), 1345–1360.
- Santoso, U. (2024). Hukum agraria: Kajian komprehensif (Edisi ke-4). Prenadamedia Group.
- Satrianty, A., & Maulisa, N. (2024). Peran Badan Bank Tanah sebagai land manager dikaitkan dengan fungsi sosial atas tanah. *Unes Journal of Swara Justisia*, 8(1), 9–25. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v8i1.474>
- Silviana, A. (2023). HGB di atas HPL pasca berlakunya UU Cipta Kerja: Kajian prosedur dan kepastian hukum. *Jurnal Hukum Privat*, 11(2), 188–210.
- STH Indonesia Jentera. (2023, September 18). Problem hak menguasai oleh negara. <https://www.jentera.ac.id/publikasi/problem-hak-menguasai-oleh-negara>
- Syukrisna, D. A., Candrakirana, R., & Lukitasari, D. (2025). Perlindungan hak masyarakat adat atas tanah ulayat pasca Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 14 Tahun 2024. *Sentri: Jurnal Riset Ilmiah*, 4(12), 4157–4165.
- Tanahkita.id. (2024). Laporan konflik agraria Indonesia semester I 2024. Tanahkita.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. (1960).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. (2023).
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. (2020).
- Wijayanti, B. T., Rahman, A., & Wahyuningsih, W. (2023). Eksistensi bank tanah sebagai lembaga pengelolaan tanah negara. *Private Law*, 3(2), 556–565.
- Winanda, F. A., Yamin, M., Zaidar, & Kaban, M. (2024). Peran bank tanah dalam penanganan dan pengembangan tanah terlantar. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 7(1), 43–52. <https://doi.org/10.34007/jehss.v7i1.2246>

- Wiyani, D. (2024a). Eksistensi bank tanah mewujudkan kepastian hukum hak pengelolaan atas tanah [Disertasi doktor, Universitas Trisakti].
- Wiyani, D. (2024b). Eksistensi bank tanah mewujudkan kepastian hukum hak pengelolaan atas tanah. Damera Press.