

PENGUASAAN DAN PENGELOLAAN
TANAH PEMERINTAH
Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia

Tanah Pemerintah merupakan kepunyaan privat pemerintah yang tentu saja berbeda dengan Tanah Negara yang lebih mengedepankan aspek publik dalam penguasaannya. Tanah Pemerintah adalah tanah yang dikuasai oleh Instansi pemerintah tertentu dalam bentuk Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang dikelola berdasarkan kaidah pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Sebenarnya, istilah "Tanah Pemerintah" ini masih terasa asing dan belum digunakan secara luas. Istilah "Tanah Pemerintah" belum dibakukan menjadi istilah hukum dan hanya digunakan sebatas keperluan administratif belaka. Secara normatif, hukum yang mengatur Tanah Pemerintah ini berada pada dua rezim hukum yang berbeda, yakni: 1) Hukum Pertanahan, dan 2) Hukum Keuangan Negara.

Hukum Pertanahan tidak mengatur tanah dalam segala aspeknya, akan tetapi mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut dengan hak-hak penguasaan tanah. Meskipun demikian, penguasaan tanah secara fisik tetap mempunyai kedudukan penting di dalam rezim Hukum Pertanahan. Secara fisik, hubungan antara instansi pemerintah dengan tanah ditunjukkan dengan adanya kegiatan penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah. Paling tidak, ada dua kemungkinan penguasaan tanah secara yuridis oleh instansi pemerintah, yaitu: (1) tanah negara, dan (2) tanah pemerintah, berupa Hak Pengelolaan dan/atau Hak Pakai Selama Dipergunakan untuk keperluan tertentu. Berbeda halnya dengan tanah negara, penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan dan Hak Pakai lebih menunjukkan karakter privat sehingga instansi pemerintah dapat memperlakukannya seperti barang privat (*private goods*) yang dibatasi oleh batas-batas tertentu.

Di dalam rezim Hukum Keuangan Negara, penguasaan tanah oleh instansi pemerintah lebih kepada konteks bahwa tanah merupakan harta kekayaan. Hukum Keuangan Negara mengonstruksikan bahwa tanah adalah benda yang bernilai ekonomi, dapat diukur dalam satuan uang, serta diharapkan memberi manfaat ekonomi atau sosial di masa depan. Pendekatannya adalah pendekatan kepemilikan karena tanah dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara. Oleh karena itu, selain mempunyai fungsi digunakan untuk mendukung penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah, tanah juga diberi fungsi sebagai sumber pendapatan atau penerimaan keuangan negara/daerah. Kedudukan tanah di dalam Hukum Keuangan Negara tidak ada bedanya dengan BMN/D lainnya, sehingga tanah dapat dijadikan sebagai objek dalam hubungan hukum keperdataan tertentu oleh instansi pemerintah.



RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI



PENGUASAAN DAN PENGELOLAAN **TANAH PEMERINTAH**
Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia

Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M.



Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M.

PENGUASAAN DAN PENGELOLAAN
TANAH PEMERINTAH

Konsep dan Dialektika dalam
Sistem Hukum Indonesia



PENGUASAAN DAN PENGELOLAAN

TANAH PEMERINTAH

**Konsep dan Dialektika dalam
Sistem Hukum Indonesia**

Dummy

PENGUASAAN DAN PENGELOLAAN
TANAH
PEMERINTAH

**Konsep dan Dialektika dalam
Sistem Hukum Indonesia**

Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
D E P O K

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Hengki Andora.

Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah: Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia/Hengki Andora. —Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2021.

xii, 254 hlm., 23 cm.

Bibliografi: hlm. 241

ISBN 978-623-372-259-9

Hak cipta 2021, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2021.3468 RAJ

Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M.

PENGUASAAN DAN PENGELOLAAN TANAH PEMERINTAH

Konsep dan Dialektika Dalam Sistem Hukum Indonesia

Cetakan ke-1, Desember 2021

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Nuraini

Setter : Fazri Ramadhani

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwingu, No.112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwingu No. 112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Borjoll Gg 100/V No. 2, Denpasar Hp. 081222805496. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

Prakata

Alhamdulillah, puji syukur ke hadirat Allah Swt. yang telah melimpahkan nikmat ilmu, kesehatan, taufik, dan hidayah-Nya. Shalawat beriringan salam hendaknya tercurah selalu kepada Nabi Muhammad Saw., keluarga, dan para sahabatnya.

Tanah Pemerintah tidak sama dengan Tanah Negara. Tanah Pemerintah merupakan kepunyaan privat pemerintah yang tentu saja berbeda dengan Tanah Negara yang lebih mengedepankan aspek publik dalam penguasaannya. Tanah Pemerintah adalah tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah tertentu dalam bentuk Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang dikelola berdasarkan kaidah pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Sebenarnya, istilah “Tanah Pemerintah” ini masih terasa asing dan belum digunakan secara luas. Istilah “Tanah Pemerintah” belum dibakukan menjadi istilah hukum dan hanya digunakan sebatas keperluan administratif belaka. Itu pun lebih dimaksudkan untuk membedakannya dengan Tanah Negara. Secara teknis perbedaan tersebut diperlukan, karena Tanah Pemerintah dan Tanah Negara merupakan dua entitas yang sama-sama berada di bawah penguasaan dan pengelolaan negara/pemerintah.

Dengan demikian, kehadiran buku ini dimaksudkan untuk mengisi ruang kosong yang masih belum banyak diulas dan dibahas oleh para akademisi dan praktisi hukum. Pembahasannya akan semakin menarik karena dimensi pengaturan Tanah Pemerintah berada di dua rezim

hukum yang saling berkelindan, yakni Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara.

Dengan semangat berkontribusi untuk Kedjajaan Bangsa, kehadiran buku ini diharapkan dapat memberikan manfaat di atas segala macam diskursus hukum di seputar pengelolaan dan penguasaan tanah oleh Instansi Pemerintah. Buku ini disusun di tengah semarak perayaan ulang tahun ke-65 atau Lustrum XIV Fakultas Hukum Universitas Andalas yang jatuh pada 17 Agustus 2021.

Kehadiran buku ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan doa dari kedua orang tua Penulis, Ali Anwar dan Salma Yeni, serta kedua orang mertua Penulis, M. Dt. Sinaro Nan Pandak dan Syafnidar. Semoga mereka senantiasa berada dalam lindungan dan rahmat Allah Swt. Selanjutnya, ucapan terima kasih disampaikan kepada Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA. dan Prof. Dr. Kurnia Warman, S.H., M.H. yang telah amat berjasa dalam memberikan bantuan dan dukungan. Begitu pula dengan seluruh rekan sejawat yang berhimpun pada Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas. Buku ini dibingkiskan pula untuk istri tercinta, Ofli Mindarni, S.Pd., dan anak-anakku tersayang: M. Aqil Alhakim, Aufa Nurul Izza, Ainiyya Nurul Faiqa, Muhammad Syafiq Alkarim, dan Ahmad Ghazi Ashidqie. Terima kasih atas segala pengertian dan perhatiannya selama ini.

Penulis

Hengki Andora

Daftar Isi

Prakata	v
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel	ix
Daftar Bagan	xi
BAB 1 Pendahuluan	1
A. Diskursus Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah	1
B. Batasan dan Kerangka Konseptual	8
BAB 2 Pemilikan dan Penguasaan	25
A. Konsep Pemilikan dan Penguasaan	25
B. Hak Kebendaan	30
C. Hak Menguasai Negara	40
D. Konsep Perbedaan Kepemilikan Privat	51
E. Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara	57
F. Kepunyaan Negara dalam Hukum Administrasi Negara	61
BAB 3 Keuangan Negara	67
A. Urgensi Keuangan Negara	67
B. Definisi Keuangan Negara	70
C. Anggaran Negara	76
D. Pengelolaan Keuangan Negara	79

BAB 4	Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah dalam Hukum Pertanahan	91
	A. Pengaturan Tanah Pemerintah dalam UUPA	91
	B. Jenis dan Dasar Penguasaan Tanah Pemerintah	98
	C. Pengelolaan Tanah Pemerintah	110
BAB 5	Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah dalam Hukum Keuangan Negara	115
	A. Ruang Lingkup Pengaturan Tanah Pemerintah	115
	B. Penguasaan Tanah Pemerintah	119
	C. Pengelolaan Tanah Pemerintah	122
BAB 6	Kepastian Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah	169
	A. Kesesuaian Maksud dan Tujuan Pemberian Hak dengan Penggunaan Tanah	171
	B. Penguasaan Tanah Pemerintah Dapat Dibuktikan dengan Bukti Kepemilikan serta Ditatausahakan Secara Baik dan Tertib	173
	C. Konsistensi Peraturan Perundang-Undangan yang Mengatur Dasar Penguasaan Tanah Pemerintah	177
BAB 7	Asas Hukum dan Konsep Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah di dalam Sistem Hukum Indonesia	193
	A. Asas-Asas Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah di dalam Hukum Pertanahan	197
	B. Asas-Asas Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah di dalam Hukum Keuangan Negara	205
	C. Konsepsi Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah di Masa Mendatang	213
BAB 8	Penutup	235
	Daftar Pustaka	241
	Biodata Penulis	253

Daftar Tabel

Tabel 2.1	Perbedaan Hak Milik dengan Hak Menguasai	29
Tabel 2.2	Kriteria Hak Kebendaan dan Hak Perorangan	35
Tabel 4.1	Subjek Pemegang Hak Pengelolaan	102
Tabel 5.1	Kriteria BMN <i>Idle</i> dan Tidak <i>Idle</i>	122
Tabel 5.2	Pejabat Pengelola Barang Milik Negara/Daerah	125
Tabel 5.3	Dokumen Pengganti Penetapan Penggunaan bagi Tanah yang Belum Bersertifikat	130
Tabel 5.4	Mitra Penyewa BMN/D	134
Tabel 5.5	Pertimbangan Pinjam Pakai	135
Tabel 5.6	Pertimbangan Pelaksanaan KSPI	143
Tabel 5.7	Kelompok Penerima Hibah BMN/D	153
Tabel 6.1	Pengaturan Hak Pengelolaan Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977	183
Tabel 7.1	Paradigma Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara dalam Mengatur Penguasaan dan Pengelolaan Tanah	195
Tabel 7.2	Karakteristik Dasar Penguasaan Tanah Pemerintah pada Saat Ini	214
Tabel 7.3	Konsepsi Hak Pakai bagi Keperluan Instansi Pemerintah	224

Dummy

Daftar Bagan

Bagan 1.1	Klasifikasi Investasi Jangka Panjang	15
Bagan 1.2	Klasifikasi Aset Menurut Akuntansi Pemerintahan	16
Bagan 4.1	Pemberian Penguasaan Tanah oleh Negara kepada Instansi Pemerintah	92
Bagan 4.2	Konversi Penguasaan atas Tanah Negara Menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965	97
Bagan 5.1	Kewenangan Pengguna BMN/D	121

Dummy

BAB 1

Pendahuluan

A. Diskursus Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah

Negara merupakan badan hukum yang mempunyai harta kekayaan (*vermogen*). Keberadaan harta kekayaan negara ini bersifat strategis guna mendukung pencapaian tujuan negara. Salah satu bentuk harta kekayaan negara yang memiliki kedudukan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah tanah. Tanah menjadi media bagi pemerintah untuk membangun gedung, jalan, jembatan, bendungan, rel kereta api, bandara, perumahan dan pelbagai infrastruktur lainnya. Pembangunan infrastruktur tersebut ada yang diperuntukkan khusus bagi keperluan instansi pemerintah (*private domein*) dan ada pula yang sengaja dibiarkan terbuka pemanfaatannya sehingga dapat dinikmati secara bersama-sama oleh warga masyarakat (*public domein*).

Oleh karena itu, tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah mesti dikelola sedemikian rupa. Tanah sebagai bagian dari harta kekayaan negara tidak cukup hanya dikuasai dan dilindungi secara fisik, namun harus pula diberi legalitas dan dicatat secara administratif. Penguasaan fisik tidak mencukupi bagi menjamin keberlangsungan penguasaan tanah untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah.¹ Untuk itu, Pasal 49 ayat (1) UU No. 1 Tahun

¹Pada prinsipnya, penguasaan itu merupakan suatu hal yang bersifat faktual. Seseorang dapat dikatakan mempunyai tanah manakala ia menguasai secara fisik

2004 tentang Perbendaharaan Negara mengamanatkan agar tanah-tanah yang dikuasai pemerintah pusat/daerah disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah. Setelah itu, tanah-tanah tersebut ditatausahakan dan dikelola menurut kaidah-kaidah pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Tanah-tanah inilah yang dimaksud sebagai Tanah Pemerintah. Tanah Pemerintah ini merupakan kepunyaan privat pemerintah yang tentu saja berbeda dengan Tanah Negara yang lebih mengedepankan aspek publik dalam penguasaannya.

Secara normatif, hukum yang mengatur Tanah Pemerintah berada pada dua rezim hukum yang berbeda, yakni: 1) Hukum Pertanahan; dan 2) Hukum Keuangan Negara. Hukum Pertanahan diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Di sisi lain, Hukum Keuangan Negara diatur oleh dua produk undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Hal-hal yang menyangkut pemberian penguasaan tanah, baik bentuk maupun jenis haknya, diatur oleh Hukum Pertanahan.² Sementara itu, segala sesuatu yang terkait dengan pengelolaan maupun penatausahaan Tanah Pemerintah diatur oleh Hukum Keuangan Negara. Kedua rezim hukum ini beranjak dan berpijak dari landasan konstitusional yang berbeda. Hukum Pertanahan bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sedangkan Hukum Keuangan Negara berlandaskan pada Pasal 23 dan Pasal 23C UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang selanjutnya disingkat dengan UUPA, menganut prinsip negara “menguasai” dan bukan

dari tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa penguasaan adalah hubungan yang nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaannya. Menurut Satjipto Rahardjo, pada saat itu ia tidak memerlukan legimasi lain kecuali bahwa barang itu ada di tangannya. Uraian ini dapat dibaca di dalam Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 62-63. Di sisi lain, Boedi Harsono memberikan pandangan yang berbeda. Boedi Harsono berpandangan bahwa pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik dan dalam arti yuridis. Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Hal ini dapat dibaca di dalam Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm. 23.

²Boedi Harsono mengemukakan bahwa Hukum Tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya. Ia hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Lihat dalam Boedi Harsono,.... *Ibid.* Hlm. 17.

“memiliki”.³ UUPA memiliki pandangan bahwa kedudukan negara hanya sebatas penerima kuasa dari rakyat dan hanya berfungsi sebagai petugas bangsa yang menyelenggarakan penguasaan tanah berdasarkan konsep hak menguasai dari negara.⁴ Oleh karena itu, negara tidak berkedudukan sebagai pemilik (*eigenaar*). Pemilik atas tanah adalah rakyat yang didesain mempunyai hubungan hukum yang kuat dan penuh atas tanah. Meskipun terbuka kemungkinan diberikan kepada badan hukum, Hak Milik sebagai hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh di dalam Hukum Pertanahan, secara prinsip dibatasi pemberian haknya hanya kepada Warga Negara Indonesia tunggal.⁵ Atas dasar itu, di dalam Hukum Pertanahan, instansi pemerintah tidak dimungkinkan mempunyai Hak Milik. Jika instansi pemerintah memerlukan tanah, hak penguasaan yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah hanya dimungkinkan ke dalam dua jenis, yaitu: Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

Pemberian hak penguasaan tanah kepada instansi pemerintah tentu memiliki maksud dan tujuan. UUPA menjelaskan bahwa pemberian tanah oleh negara kepada instansi pemerintah (departemen, jawatan, daerah swatantra) adalah untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.⁶ Hak Pakai diberikan kepada instansi pemerintah agar tanah tersebut dipakai sendiri dalam melayani kepentingan warga masyarakat.⁷ Di sisi lain, dengan sedikit perluasan maksud dan tujuan, Hak Pengelolaan tidak hanya dimungkinkan dipakai sendiri, namun juga membuka peluang kepada instansi pemerintah untuk menyerahkan atau menyediakan sebagian tanah Hak Pengelolaan bagi keperluan pihak ketiga. Tanah yang diserahkan dan disediakan bagi keperluan pihak

³Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, hlm. 61.

⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia..... Op.Cit*, hlm. 232.

⁵Pasal 21 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Peluang bagi badan hukum untuk dapat mempunyai hak milik dimungkinkan oleh ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

⁶Lihat Penjelasan Umum II (2) Paragraf ke-3 UUPA.

⁷Nurhasan Ismail, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik*, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta, hlm. 139.

ketiga tersebut dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai.

Sementara itu, Hukum Keuangan Negara, yang secara konstitusional melandaskan dirinya pada ketentuan Pasal 23 UUD 1945, memahami bahwa tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah termasuk kelompok kekayaan negara/daerah yang dapat dinilai dengan uang.⁸ Paling tidak, ada dua kata kunci rezim Hukum Keuangan Negara dalam memandang tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah, yakni: 1) tanah merupakan barang yang dapat dinilai dengan uang; 2) tanah dapat dijadikan milik negara. Paradigma ini menyebabkan tanah tidak lagi dianggap semata-mata sebagai sarana melayani kepentingan masyarakat, melainkan juga dianggap sebagai sebuah aset yang dapat diukur dalam satuan uang, dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah, serta diharapkan memberi manfaat ekonomi/sosial di masa depan.⁹

Hukum Keuangan Negara meletakkan hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan tanah dengan menggunakan pendekatan kepemilikan (*ownership*). Kedudukan tanah tidak jauh berbeda dengan benda-benda lainnya seperti kendaraan, bangunan, alat-alat perkantoran. Di samping digunakan bagi keperluan pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan diharapkan mampu memberikan manfaat secara ekonomi, baik langsung maupun tidak langsung.¹⁰ Oleh karena itu, jika Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tidak lagi digunakan bagi keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, rezim Hukum Keuangan Negara menganjurkan agar tanah tersebut dimanfaatkan oleh pihak lain melalui sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, Bangun Guna Serah/Bangun Serah Guna, atau Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.¹¹ Bahkan, instansi pemerintah diberikan kewenangan untuk memindahtangankan tanah

⁸Lihat Pasal 1 angka 1 UU No. 17 Tahun 2003.

⁹Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa Aset adalah sumber daya, yang antara lain meliputi uang, tagihan, investasi, dan barang, yang dapat diukur dalam satuan uang, serta dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah dan diharapkan memberi manfaat ekonomi/sosial di masa depan.

¹⁰Manfaat secara ekonomi tersebut berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi instansi pemerintah yang direalisasikan dalam bentuk pemberian kewenangan kepada instansi pemerintah untuk mendayagunakan dan memindahtangankan tanah yang dikuasainya.

¹¹Lihat Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014.

kepunyaannya itu kepada pihak lain dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, maupun dipindahtangankan melalui penyertaan modal.¹²

Berbeda dengan rezim Hukum Keuangan Negara, Hukum Pertanahan mengatur bahwa penguasaan tanah yang diberikan kepada instansi pemerintah pada dasarnya tidak dapat dipindahtangankan. Hak Pakai dan Hak Pengelolaan diberikan sepanjang tanah tersebut dipergunakan untuk urusan-urusan yang tertentu. Penggunaan wewenang maupun perbuatan hukum atas tanah bersifat terbatas, sesuai dengan karakteristik yang melekat pada Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Boedi Harsono mengemukakan bahwa di dalam hukum tanah nasional dikenal Asas Pembatasan Subjek Hukum yang Berhak atas Tanah. Asas hukum ini menekankan bahwa tidak ada kebebasan dalam pemindahan hak atas tanah, karena bagi tiap hak atas tanah ditentukan syarat yang harus dipenuhi oleh pemegang hak.¹³ Pemindahan hak atas tanah hanya bisa dialihkan kepada subjek hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak. Oleh karena itu, pemindahan hak kepada subjek hukum yang tidak dinyatakan sebagai pemegang hak merupakan tindakan terlarang.

Hak Pakai bagi keperluan instansi pemerintah tidak dapat dialihkan melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemberian dengan wasiat, dan penyertaan modal dalam satu perusahaan serta tidak dapat pula dijadikan objek jaminan utang.¹⁴ Apabila ada masyarakat yang ingin menguasai tanah pemerintah yang berstatus Hak Pakai, instansi pemerintah bersangkutan harus melepaskan haknya sehingga menjadi tanah negara untuk kemudian dimohonkan dengan hak baru.¹⁵ Ketentuan ini juga berlaku terhadap Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan tidak dapat dipindahtangankan, karena sesungguhnya Hak Pengelolaan tidak termasuk ke dalam jenis hak atas tanah, namun merupakan

¹²Lihat Pasal 45 Ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004 jo Pasal 54 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014.

¹³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia.....*, *Op.Cit*, hlm. 317.

¹⁴Periksa dalam Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan.....*, *Op.Cit*. hlm. 139. Komentar yang sama juga dikemukakan oleh Maria S.W. Sumardjono di dalam Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan....* *Op.Cit*, hlm. 117-118.

¹⁵Baca Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah.

bentuk khusus dari hak menguasai negara.¹⁶ Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa Hak Pengelolaan tidak dapat diperjualbelikan/dialihkan, akan tetapi dapat dilepaskan kembali kepada negara, untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷

Selain tidak dapat dipindahtangankan, rezim Hukum Pertanahan juga mengatur bahwa tanah yang dikuasai instansi pemerintah tidak boleh disewakan. Penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA dengan tegas menyatakan bahwa negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah. Secara yuridis, pemberian hak sewa tanah hanya dimungkinkan di atas tanah yang berstatus Hak Milik.¹⁸ Dengan demikian, ketentuan Hukum Keuangan Negara yang membolehkan tanah pemerintah dijadikan sebagai objek sewa tidak bersesuaian dengan Hukum Pertanahan yang membatasi penyewaan tanah terbatas di atas tanah yang berstatus Hak Milik.¹⁹

Konsep kepemilikan yang dibangun oleh rezim Hukum Keuangan Negara pada akhirnya tentu menyebabkan berkembangnya anggapan bahwa tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah merupakan milik negara. Hal yang wajar jika Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dianggap sama kedudukannya dengan Hak Milik. Padahal, menurut ketentuan Hukum Pertanahan, Hak Milik merupakan satu-satunya jenis hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh. Anggapan seperti ini pada gilirannya mendorong munculnya ego sektoral di lingkungan penyelenggara pemerintahan. Meskipun tanah tidak dipergunakan untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya, instansi pemerintah

¹⁶Boedi Harsono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan sebagai gempilan Hak Menguasai dari Negara tidak dapat dipindahtangankan. Lihat dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia....*, Op.Cit, hlm. 277-278.

¹⁷Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah: dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 213-214.

¹⁸Periksa Pasal 44 ayat (1) UUPA dan baca pula penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA. Iman Soetikno menafsirkan Pasal 44 UUPA dengan menyatakan bahwa yang dapat disewakan hanyalah tanah hak milik, karena hanya pemilik tanahlah yang dapat menyewakan tanahnya. Negara (cq Pemerintah) yang tidak mempunyai hak milik atas tanah tidak dapat menyewakan tanah. Lihat Iman Soetikno, 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 82.

¹⁹Ketentuan tanah pemerintah dapat dijadikan objek sewa ini dapat dilihat dalam Pasal 28 ayat (1) huruf b PP No. 27 Tahun 2014.

akan enggan menyerahkan penguasaan tanah kepada instansi lain secara cuma-cuma.

Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara merupakan bagian atau unsur yang membentuk sistem hukum Indonesia. Kedua rezim hukum ini saling berinteraksi dan memengaruhi perbuatan-perbuatan hukum instansi pemerintah, baik dari sisi pengambilan kebijakan maupun dari sisi pembentukan produk hukum. Dalam konteks ini, jika ditelisik berdasarkan teori sistem hukum, disharmoni Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara merupakan suatu hal yang tidak dikehendaki oleh sistem hukum, karena unsur-unsur atau bagian-bagian di dalam sistem hukum pada dasarnya mengadakan kerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan.²⁰ Sebagai suatu kesatuan, sistem hukum akan konsisten mengatasi konflik dan tidak akan membiarkan konflik tersebut berlangsung berlarut-larut.²¹ Pembiaran konflik akan menyebabkan rusaknya keutuhan sistem yang karenanya membahayakan dan mengancam proses terwujudnya tujuan dari sistem hukum.²²

Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara semestinya bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan sistem hukum Indonesia.²³ Serumit apa pun pertentangannya, salah satu unsur atau bagian di antara keduanya tidak boleh diabaikan atau dikeluarkan dari sistem hukum. Ketika salah satu bagian atau unsur diabaikan atau dikeluarkan dari sistem hukum, maka keberadaannya sebagai unsur

²⁰Sudikno Mertokusumo mendeskripsikan sistem hukum itu sebagai suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. lihat dalam Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 159.

²¹Sudikno Mertokusumo, 2011, *Teori Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 54.

²²Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 105.

²³Menurut Sudikno Mertokusumo, tujuan hukum positif Indonesia tercantum dalam alinea Pembukaan UUD 1945, yaitu untuk membentuk suatu pemerintah negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Lihat dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum..... Ibid*, hlm. 104-105.

tidak mempunyai arti apa-apa, tidak berfungsi, hilang maknanya. Arti penting tiap unsur atau bagian justru terletak dalam ikatan sistem.²⁴ Inti sistem adalah hubungan ketergantungan antarsetiap bagian yang membentuk sistem (*interrelationship between parts*).²⁵ Oleh karena itu, buku ini mencoba menjawab dan merumuskan sinergi antara Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara dalam penguasaan dan pengelolaan tanah pemerintah.

B. Batasan dan Kerangka Konseptual

1. Instansi Pemerintah

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “instansi” dimaknai sebagai badan pemerintah umum (jawatan, kantor).²⁶ KBBI tidak menjelaskan makna dari kata “instansi pemerintah”. Dari sisi regulasi, istilah “instansi pemerintah” sudah lazim digunakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Walaupun istilah yang dipakai sama, namun pengertian yang dirumuskannya terdapat sedikit perbedaan, tergantung dari maksud dan materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.²⁷ Secara konseptual, suatu instansi dapat dinyatakan sebagai instansi pemerintah jika memenuhi kriteria yaitu:

²⁴*Ibid*, hlm. 55.

²⁵Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai....*, *Op.Cit*, hlm. 43.

²⁶*Ibid*, hlm. 382.

²⁷Definisi instansi pemerintah yang dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan di antaranya:

- 1) Pasal 1 angka 4 UU 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak **Instansi Pemerintah** adalah Departemen dan Lembaga Non-Departemen
- 2) Penjelasan Pasal 12 ayat (3) UU No. 36 Tahun 1999 tentang telekomunikasi: **Instansi Pemerintah** adalah instansi yang secara langsung menguasai, memiliki, dan/atau menggunakan tanah dan/atau bangunan
- 3) Pasal 1 angka 18 UU NO. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial **Instansi Pemerintah** adalah kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian
- 4) Pasal 1 angka 15 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara **Instansi Pemerintah** adalah instansi pusat dan instansi daerah. Instansi Pusat adalah kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural (Pasal 1 angka 16). Instansi Daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. (Pasal 1 angka 17).

- a. didirikan berdasarkan konstruksi hukum publik;
- b. tugas pokok dan fungsinya adalah menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan;
- c. mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat masyarakat umum;
- d. biaya penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya dibebankan kepada APBN dan/atau APBD.

Instansi Pemerintah yang dimaksud dalam buku ini adalah instansi yang secara langsung menguasai dan/atau menggunakan tanah. Instansi Pemerintah tersebut terdiri dari instansi pusat dan instansi daerah. Instansi Pusat adalah kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural. Sedangkan yang dimaksud Instansi Daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

2. Penguasaan

Penguasaan adalah proses, cara, perbuatan menguasai tanah.²⁸ Penguasaan tanah oleh instansi pemerintah dapat dicermati dalam konteks sebagai berikut.

- a. Penguasaan yuridis, yaitu penguasaan yang dilandasi oleh hak yang memberi kewenangan kepada instansi pemerintah untuk menguasai tanah secara fisik, yang diberikan dalam bentuk Hak Pakai dan/atau Hak Pengelolaan.
- b. Penguasaan fisik, yaitu penguasaan yang dilakukan secara nyata terhadap suatu bidang tanah yang ditunjukkan dengan adanya kegiatan penggunaan dan/atau pemanfaatan oleh instansi pemerintah.

Penguasaan itu pada prinsipnya merupakan suatu hal yang bersifat faktual. Penguasaan adalah hubungan yang nyata antara seseorang

²⁸Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, penguasaan mempunyai dua makna, yaitu: (1) proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan; dan (2) pemahaman atau kesanggupan untuk menggunakan (pengetahuan, kepandaian, dan sebagainya). Lihat dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 534.

dengan benda yang ada dalam kekuasaannya. Subjek hukum yang menguasai suatu benda mempunyai kontrol secara fisik terhadap benda yang dikuasainya. Dalam hal ini, hukum tidak senantiasa mengetahui apakah suatu penguasaan itu sah atau tidak sah, maka menurut hukumnya orang/badan hukum yang menguasai tanah untuk sementara waktu harus dianggap sebagai pemilik sampai terbukti sebaliknya. Boedi Harsono berpendapat bahwa pengertian penguasaan tidak hanya dipakai dalam arti fisik semata, namun juga dalam artian yuridis.²⁹ Penguasaan secara yuridis dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai tanah secara fisik tanah. Namun, tidak tertutup kemungkinan, penguasaan yuridis tidak selalu diiringi dengan penguasaan fisik. Adakalanya tanah tersebut dikuasai secara yuridis oleh seseorang, tetapi secara fisik dikuasai oleh orang lain.

3. Pengelolaan

Pengertian pengelolaan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dimaknai dalam empat arti, yaitu: (1) proses, cara, perbuatan mengelola; (2) proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; (3) proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; dan (4) proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.³⁰ Berpedoman kepada pengertian-pengertian tersebut, pengelolaan dapat dimaknai sebagai proses mengurus atau melakukan kegiatan tertentu untuk mencapai tujuan organisasi. Di dalam pengelolaan terdapat suatu rangkaian proses yang saling terkait dan saling terhubung satu sama lain di dalam usaha pencapaian tujuan dari organisasi. Rangkaian kegiatan tersebut dapat berupa: (1) perencanaan; (2) pengadaan; (3) penggunaan; (4) pemanfaatan; (5) pengamanan dan pemeliharaan; (6) penilaian; (7) pemindahtanganan; (8) penghapusan; (9) penatausahaan; (10) pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

²⁹Boedi Harsono, *Hukum Agraria*..... *Op.Cit*, hlm. 23.

³⁰*Ibid*, hlm. 470.

4. Tanah Negara dan Tanah Pemerintah

Penggunaan istilah tanah negara bermula pada zaman Hindia Belanda, terutama sejak diperkenalkannya suatu pernyataan domein (*domein verklaring*) pada tahun 1870. Semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya adalah *domein* (milik) negara.³¹ Dalam konsep *domein* negara ini, tanah-tanah hak milik adat disebut sebagai tanah negara tidak bebas (*onvrij landsdomein*), tetapi di luar itu, semua tanah (termasuk tanah ulayat) disebut tanah negara bebas (*vrij landsdomein*).³² Istilah tanah negara dimunculkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dengan sebutan *staats landsdomein*.³³ Konsep *domein negara* ini sudah dicabut oleh UUPA dan diganti dengan konsep hak menguasai dari negara.³⁴

Boedi Harsono merumuskan definisi tanah negara sebagai tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perseorangan yang oleh UUPA disebut dengan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.³⁵ Lebih jauh, Boedi Harsono mengemukakan bahwa untuk meningkatkan pemakaian kata-kata, dalam praktik administrasi digunakan sebutan tanah negara.³⁶ Secara yuridis, Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah.³⁷ Dengan demikian, tanah negara itu bersifat publik, bukan merupakan tanah yang bersifat keperdataan, seperti halnya tanah negara (*landsdomein*) yang dikonsepsikan di zaman Hindia Belanda.

Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi: 1) tanah yang ditetapkan Undang-Undang atau Penetapan Pemerintah; 2) tanah reklamasi; 3) tanah timbul; 4) tanah yang berasal dari pelepasan/penyerahan hak; 5) tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan; 6)

³¹*Ibid*, hlm. 60.

³²*Ibid*.

³³Julius Sembiring, 2016, *Konstruksi Hukum Penguasaan Tanah Negara Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 15.

³⁴Lihat Konsideran UUPA pada bagian Memutuskan angka 2 dan Penjelasan Umum II (2) UUPA.

³⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia..... Op.Cit*, hlm. 271.

³⁶*Ibid*.

³⁷Definisi ini dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 2 PP No. 18 Tahun 2021.

tanah telantar; 7) tanah hak yang berakhir jangka waktunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau pembaruan; 8) tanah hak yang jangka waktunya berakhir dan karena kebijakan pemerintah pusat tidak dapat diperpanjang; dan 9) tanah yang sejak semula berstatus Tanah Negara.³⁸

Berbeda dengan tanah negara yang konsep dan istilahnya sudah familiar di kalangan akademisi dan praktisi hukum Indonesia, istilah “tanah pemerintah” masih terasa asing dan belum digunakan secara luas. Istilah “tanah pemerintah” belum dibakukan menjadi istilah hukum dan hanya digunakan sebatas keperluan administratif belaka. Pemakaian istilah “tanah pemerintah” lebih dimaksudkan untuk membedakannya dengan “tanah negara”. Julius Sembiring menyatakan bahwa tanah negara bukanlah tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, sementara itu tanah pemerintah adalah tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah tertentu dan dapat diberikan dengan hak atas tanah berupa hak pakai atau hak pengelolaan.³⁹ Menurut Maria S.W. Sumardjono, tanah pemerintah tidak serta merta masuk dalam pengertian tanah negara, walaupun tanah tersebut merupakan aset/kekayaan negara, karena tanah-tanah negara yang dikuasai oleh suatu instansi pemerintah yang dipergunakan sesuai dengan tugas masing-masing diberikan dengan hak pengelolaan dan hak pakai.⁴⁰ Sementara itu, Boedi Harsono mengemukakan bahwa tanah-tanah yang dikuasai oleh suatu Departemen atau daerah Swatantra merupakan tanah-tanah yang dikuasai instansi yang bersangkutan dengan hak pengelolaan atau hak pakai, bukan merupakan tanah negara lagi.⁴¹ Secara teknis perbedaan tersebut diperlukan, karena tanah pemerintah dan tanah negara merupakan dua entitas yang sama-sama berada di bawah penguasaan dan pengelolaan negara/pemerintah.

5. Aset dan Manajemen Aset

Aset berasal dari bahasa Inggris, yaitu *asset* yang berarti barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai nilai ekonomi (*economic value*), nilai komersial atau nilai jual (*commercial value*), atau nilai tukar

³⁸Pasal 2 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021.

³⁹Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 66.

⁴⁰Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanian.....*, *Op.cit*, hlm. 62.

⁴¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia..... Op.Cit*, hlm. 279.

(*exchange value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi, atau individu.⁴² Aset adalah sumber daya, yang antara lain meliputi uang, tagihan, investasi, dan barang, yang dapat diukur dalam satuan uang, serta dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah dan diharapkan memberi manfaat ekonomi/sosial di masa depan.⁴³ Secara teknis, istilah aset di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, dimaknai sebagai sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Pemerintah menginvestasikan dana yang besar dalam bentuk aset yang tidak secara langsung menghasilkan pendapatan bagi pemerintah, seperti gedung perkantoran, jembatan, jalan, taman, dan kawasan reservasi. Sebagian besar aset dimaksud mempunyai masa manfaat yang lama sehingga program pemeliharaan dan rehabilitasi yang memadai diperlukan untuk mempertahankan manfaat yang hendak dicapai. Manfaat ekonomi masa depan yang terwujud dalam aset adalah potensi aset tersebut memberikan sumbangan, baik langsung maupun tidak langsung, bagi kegiatan operasional pemerintah, berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi pemerintah. Dengan demikian, fungsi aset bagi Pemerintah berbeda dengan fungsinya bagi organisasi komersial. Sebagian besar aset tersebut tidak menghasilkan pendapatan secara langsung bagi Pemerintah, bahkan menimbulkan komitmen Pemerintah untuk memeliharanya di masa mendatang.

Di dalam akuntansi pemerintahan, aset diklasifikasikan ke dalam dua kelompok besar, yaitu aset lancar (*current asset*) dan aset nonlancar (*noncurrent asset*). Suatu aset diklasifikasikan sebagai aset lancar jika diharapkan segera dapat direalisasikan atau dimiliki untuk dipakai atau dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan, sedangkan aset yang tidak dapat dimasukkan ke dalam kriteria tersebut diklasifikasikan sebagai aset nonlancar.

⁴²Doli D. Siregar, 2016, *Otonomi dan Pengelolaan Aset Daerah*, Sinergi Manajemen Aset (SIMA), Jakarta, hlm. 36.

⁴³Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

a. Aset Lancar

Aset lancar meliputi kas dan setara kas, investasi jangka pendek, piutang, dan persediaan. Suatu aset diklasifikasikan sebagai aset lancar jika:

- 1) diharapkan segera direalisasikan, dipakai, atau dimiliki untuk dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan; atau
- 2) berupa kas dan setara kas.

Kas adalah uang tunai dan saldo simpanan di bank yang setiap saat dapat digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan. Kas terdiri dari Kas Negara dan Kas Daerah. Kas Negara adalah tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara. Kas Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh Kepala Daerah untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah.

Sedangkan yang dimaksud dengan setara kas adalah investasi jangka pendek yang sangat likuid yang siap dijabarkan menjadi kas serta bebas dari risiko perubahan nilai yang signifikan. Untuk memenuhi persyaratan setara kas, investasi jangka pendek harus segera dapat diubah menjadi kas dalam jumlah yang dapat diketahui tanpa ada risiko perubahan nilai yang signifikan. Oleh karena itu, suatu investasi disebut setara kas kalau investasi dimaksud mempunyai masa jatuh tempo 3 (tiga) bulan atau kurang dari tanggal perolehannya.

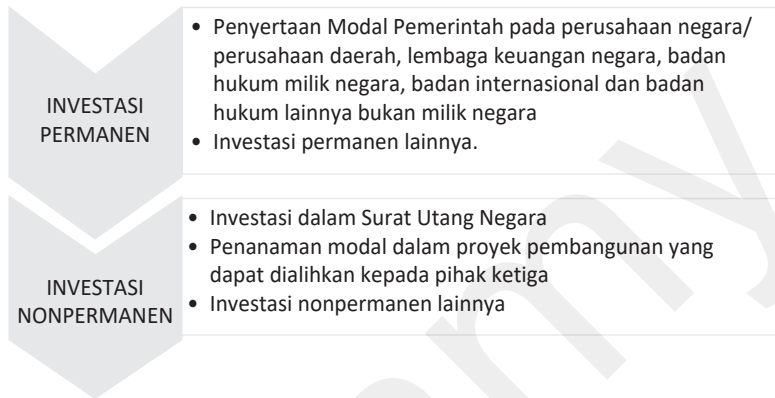
b. Aset Nonlancar

Aset nonlancar mencakup aset yang bersifat jangka panjang dan aset tak berwujud, yang digunakan secara langsung atau tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau yang digunakan masyarakat umum. Aset nonlancar diklasifikasikan menjadi empat, yaitu investasi jangka panjang, aset tetap, dana cadangan, dan aset lainnya.

- 1) Investasi Jangka Panjang

Investasi jangka panjang adalah investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki selama lebih dari 12 (dua belas) bulan. Investasi jangka panjang ini terdiri dari investasi nonpermanen dan

investasi permanen. Perbedaan investasi jangka nonpermanen dengan investasi permanen terletak pada tujuan penguasaannya. Investasi nonpermanen merupakan investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan. Sedangkan investasi permanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara berkelanjutan.



Bagan 1.1 Klasifikasi Investasi Jangka Panjang

2) Aset Tetap

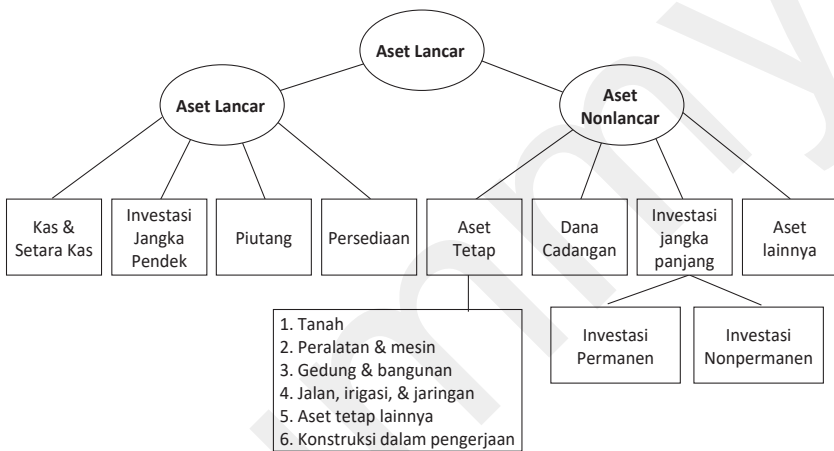
Aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan, atau dimaksudkan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Aset tetap meliputi tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jalan, irigasi, dan jaringan, aset tetap lainnya, dan konstruksi dalam pengerjaan. Tujuan utama dari perolehan aset tetap adalah untuk digunakan oleh pemerintah dalam mendukung kegiatan operasionalnya dan bukan dimaksudkan untuk dijual.

3) Dana Cadangan

Dana cadangan adalah dana yang disisihkan untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dana cadangan dirinci menurut tujuan pembentukannya. Ekuitas Dana Cadangan mencerminkan kekayaan pemerintah yang dicadangkan untuk tujuan tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4) Aset lainnya

Aset nonlancar lainnya diklasifikasikan sebagai aset lainnya. Dalam hal ini, termasuk dalam aset lainnya ini adalah aset tak berwujud, tagihan penjualan angsuran yang jatuh tempo lebih dari 12 (dua belas) bulan, aset kerja sama dengan pihak ketiga (kemitraan), dan kas yang dibatasi penggunaannya. Aset tak berwujud adalah aset nonkeuangan yang dapat diidentifikasi dan tidak mempunyai wujud fisik serta dimiliki untuk digunakan dalam menghasilkan barang/jasa atau digunakan untuk tujuan lainnya termasuk hak atas kekayaan intelektual.



Bagan 1.2 Klasifikasi Aset Menurut Akuntansi Pemerintahan

Dari bagan 1.2 di atas, tampak jelas bahwa tanah merupakan bagian dari aset nonlancar, yaitu termasuk ke dalam kategori aset tetap. Sebagai aset tetap, tanah yang dimiliki dan/atau dikuasai pemerintah tidak diperlakukan secara khusus dan pada prinsipnya mengikuti ketentuan seperti yang diatur pada pernyataan tentang akuntansi aset tetap di dalam standar akuntansi pemerintahan.⁴⁴

Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari (dua belas) bulan untuk digunakan, atau dimaksudkan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum.

⁴⁴Lihat Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pernyataan No. 07 Akuntansi Aset Tetap di dalam Bagian Akuntansi Tanah pada Lampiran I.08 PSAP 07.

Kategori dari aset tetap pemerintah adalah:

- 1) aset tetap yang dimiliki oleh entitas pelaporan namun dimanfaatkan oleh entitas lainnya, seperti instansi pemerintah lainnya dan kontraktor;
- 2) hak atas tanah.

Tidak termasuk dalam definisi aset tetap adalah aset yang dikuasai untuk dikonsumsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti bahan (*materials*) dan perlengkapan (*supplies*). Tanah yang dikelompokkan sebagai aset tetap ialah tanah yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai. Dalam hal ini, aset tetap yang tidak digunakan untuk keperluan operasional pemerintah tidak memenuhi definisi aset tetap dan harus disajikan di pos aset lainnya sesuai dengan nilai tercatatnya.

Aset tetap dicatat sebesar biaya perolehan. Apabila penilaian aset tetap dengan menggunakan biaya perolehan tidak memungkinkan maka nilai aset tetap didasarkan pada nilai wajar pada saat perolehan. Selain tanah dan konstruksi dalam pengerjaan, seluruh aset tetap dapat disusutkan sesuai dengan sifat dan karakteristik aset tersebut. Aset tetap sering merupakan suatu bagian utama aset pemerintah, dan karenanya signifikan dalam penyajian neraca.

Aset tetap diakui pada saat manfaat ekonomi masa depan dapat diperoleh dan nilainya dapat diukur dengan andal. Untuk dapat diakui sebagai aset tetap harus dipenuhi kriteria yaitu:

- 1) berwujud;
- 2) mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan;
- 3) biaya perolehan aset dapat diukur secara andal;
- 4) tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal entitas; dan
- 5) diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan.

Dalam menentukan apakah suatu aset tetap mempunyai manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan, suatu entitas harus menilai manfaat ekonomi masa depan yang dapat diberikan oleh aset tetap tersebut, baik langsung maupun tidak langsung, bagi kegiatan operasional pemerintah. Manfaat tersebut dapat berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi pemerintah. Manfaat ekonomi masa depan akan mengalir ke suatu entitas dapat dipastikan bila entitas tersebut akan menerima

manfaat dan menerima risiko terkait. Kepastian ini biasanya hanya tersedia jika manfaat dan risiko telah diterima entitas tersebut. Sebelum hal ini terjadi, perolehan aset tidak dapat diakui.

Aset diakui pada saat potensi manfaat ekonomi masa depan diperoleh oleh pemerintah dan mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur dengan andal. Aset diakui pada saat diterima atau kepemilikannya dan/atau penguasaannya berpindah. Aset tidak diakui jika pengeluaran telah terjadi dan manfaat ekonominya dipandang tidak mungkin diperoleh Pemerintah setelah periode akuntansi berjalan. Pengukuran aset adalah:

- 1) kas dicatat sebesar nilai nominal;
- 2) investasi jangka pendek dicatat sebesar nilai perolehan;
- 3) piutang dicatat sebesar nilai nominal;
- 4) persediaan dicatat sebesar:
 - a) biaya perolehan apabila diperoleh dengan pembelian;
 - b) biaya standar apabila diperoleh dengan memproduksi sendiri;
 - c) nilai wajar apabila diperoleh dengan cara lainnya seperti donasi/rampasan.

Pengakuan aset tetap akan andal bila aset tetap telah diterima atau diserahkan hak kepemilikannya dan/atau pada saat penguasaannya berpindah. Saat pengakuan aset akan dapat diandalkan apabila terdapat bukti bahwa telah terjadi perpindahan hak kepemilikan dan/atau penguasaan secara hukum. Misalnya, peralihan tanah dibuktikan dengan sertifikat tanah atau Bukti Kepemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB) bagi kendaraan bermotor. Apabila perolehan tanah sebagai aset tetap belum didukung dengan bukti secara hukum dikarenakan masih adanya proses administrasi balik nama, maka perolehan tanah harus diakui pada saat terdapat bukti bahwa penguasaan tanah tersebut telah berpindah. Misalnya, telah terjadi pembayaran dan penguasaan atas sertifikat tanah atas nama pemilik sebelumnya.

Tanah diakui pertama kali sebesar biaya perolehan. Biaya perolehan mencakup harga pembelian atau biaya pembebasan tanah, biaya yang dikeluarkan dalam rangka memperoleh hak, biaya pematangan, pengukuran, penimbunan, dan biaya lainnya yang dikeluarkan maupun yang masih harus dikeluarkan sampai tanah tersebut siap pakai. Nilai tanah juga meliputi nilai bangunan tua yang terletak pada tanah

yang dibeli tersebut jika bangunan tua tersebut dimaksudkan untuk dimusnahkan.

Suatu aset tetap mungkin saja diterima pemerintah sebagai hadiah atau donasi. Sebagai contoh, tanah mungkin dihadiahkan ke pemerintah daerah oleh pengembang (*developer*) dengan tanpa nilai yang memungkinkan pemerintah daerah untuk membangun tempat parkir, jalan, ataupun untuk tempat pejalan kaki. Suatu aset juga mungkin diperoleh tanpa nilai melalui pengimplementasian wewenang yang dimiliki pemerintah. Sebagai contoh, dikarenakan wewenang dan peraturan yang ada, pemerintah daerah melakukan penyitaan atas sebidang tanah dan bangunan yang kemudian akan digunakan sebagai tempat penyelenggaraan pemerintahan. Untuk kedua hal tersebut, aset tetap yang diperoleh harus dinilai berdasarkan nilai wajar pada saat aset tetap tersebut diperoleh. Biaya administrasi dan biaya umum lainnya bukan merupakan suatu komponen biaya aset tetap, sepanjang biaya tersebut tidak dapat diatribusikan secara langsung pada biaya perolehan aset atau membawa aset ke kondisi kerjanya.

Aset tetap juga dapat diperoleh melalui pertukaran, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Aset tetap yang ditukar itu bisa saja serupa, memiliki manfaat yang serupa, dan/atau memiliki nilai wajar yang serupa. Biaya dari pertukaran diukur berdasarkan nilai wajar aset yang diperoleh, yaitu nilai ekuivalen atas nilai tercatat aset yang dilepas setelah disesuaikan dengan jumlah setiap kas atau setara kas dan kewajiban lain yang ditransfer/diserahkan. Biaya aset yang baru diperoleh, dicatat sebesar nilai tercatat (*carrying amount*) atas aset yang dilepas.

6. Sistem Hukum

Secara semantik, istilah “sistem” diadopsi dari bahasa Yunani, yakni *systema* yang dapat diartikan sebagai keseluruhan yang terdiri dari macam-macam bagian.⁴⁵ Bagian-bagian dari sistem ini saling berhubungan satu sama lain. Secara fungsional, sistem memiliki arti penting di dalam menyederhanakan atau mengurangi kompleksitas kehidupan nyata untuk kepentingan manusia.

⁴⁵Baca di dalam Ade Maman Suherman, 2012, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 4.

Bernard Arief Sidharta membedakan sistem hukum dalam artian yang luas dan sempit. Sistem hukum dalam arti luas meliputi seluruh komponen yang menyusun sistem hukum. Dalam artian sempit, sistem hukum itu adalah keseluruhan asas-asas hukum, aturan-aturan hukum tertulis dan tidak tertulis, pranata-pranata hukum serta putusan-putusan hukum yang tersusun dan saling berkaitan sehingga mewujudkan satu kesatuan yang relatif utuh.⁴⁶ Lebih lanjut, Bernard Arief Sidharta mengemukakan bahwa dalam bahasa ilmu hukum dogmatik atau di kalangan yuris praktisi, sistem hukum yang dimaksud lebih ditujukan pada sistem hukum dalam artian sempit ini.⁴⁷

Dengan pendapat yang sedikit berbeda, Sudikno Mertokusumo mendefinisikan sistem sebagai suatu kesatuan yang terstruktur (*a structured whole*) yang terdiri dari unsur-unsur atau bagian-bagian yang selalu mengadakan interaksi satu sama lain.⁴⁸ Sistem merupakan rekayasa manusia dengan mengelompokkan hal-hal yang sama dalam kehidupan yang nyata untuk mengurangi kompleksitas.⁴⁹ Hukum sebagai suatu sistem akan tunduk pada batasan dan ciri-ciri sistem.⁵⁰ Sistem sebagai suatu kesatuan memiliki ciri-ciri yaitu:

- a. sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses);
- b. masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*);
- c. kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);
- d. keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*);
- e. bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan, atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*);

⁴⁶Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum.....*, Op.Cit, hlm. 75.

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸Sudikno Mertokusumo, 2011, *Kapita Selekta Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 127.

⁴⁹Sudikno Mertokusumo, *Teori.....*, Op.Cit, hlm. 52.

⁵⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum.....*, Op. Cit, hlm. 48.

- f. bagian-bagian itu bergerak secara dinamis secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.⁵¹

Hukum sebagai suatu sistem adalah kesatuan yang terorganisasi, terstruktur (*a structured whole*) yang terdiri dari unsur-unsur atau bagian-bagian yang mengadakan interaksi satu sama lain dan mengadakan kerja sama untuk kepentingan dan tujuan sistem.⁵² Sistem hukum dinyatakan sebagai kesatuan yang terorganisasi atau terstruktur karena sistem tidak sekadar merupakan kumpulan atau penjumlahan unsur-unsur atau bagian-bagian, tetapi antara unsur-unsur ada hubungan atau tatanan tertentu atau khusus, yang disebut struktur, susunan, atau bangunan.⁵³ Pembagian sistem hukum menjadi bagian-bagian merupakan ciri sistem hukum.⁵⁴ Seperti halnya gambar mozaik, masing-masing bagian harus dilihat dalam kaitannya dengan bagian-bagian lain dan dengan keseluruhannya. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan yang lain, tetapi kait-mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan.

Antara unsur-unsur dan bagian-bagian yang berada di dalam sistem saling interaksi, bekerja sama dan saling memengaruhi satu sama lain.⁵⁵ Bagian-bagian tersebut bekerja sama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan.⁵⁶ Dalam melakukan interaksi, tidak tertutup kemungkinan terjadinya konflik di antara bagian-bagian yang berada di dalam sistem. Konflik tidak dikehendaki oleh sistem. Sebab, sistem merupakan kesatuan yang utuh di mana masing-masing unsur atau bagian mengadakan kerja sama untuk kepentingan dan tujuan sistem.⁵⁷

Sistem hukum bersifat konsisten mengatasi konflik. Tidak mustahil terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan, antara undang-

⁵¹Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai.....*, *Op.Cit*, hlm hlm. 43-44.

⁵²Sudikno Mertokusumo, *Teori.....*, *Op.Cit*, hlm. 51.

⁵³*Ibid.*

⁵⁴Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa untuk dapat mengadakan pembagian harus ada kriterianya. Oleh karena itu, kriteria merupakan prinsip dasar pembagian. Pembagian hukum yang lazim diadakan ialah: hukum materiil-hukum formil; hukum publik-hukum perdata. Lebih lanjut, lihat di dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum...*, *Op. Cit*, hlm. 160.

⁵⁵Bandingkan dengan definisi sistem hukum oleh Sunaryati Hartono di dalam C.F.G. Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm. 56

⁵⁶Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum.....*, *Op.Cit*, hlm. 21.

⁵⁷Periksa di dalam Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum.....*, *Op.Cit*, hlm. 51.

undang dengan kebiasaan, dan antara undang-undang dengan putusan pengadilan. Oleh karena itu, sistem hukum tidak membiarkan konflik berlangsung berlarut-larut. Jawaban dan penyelesaian atas masalah terdapat di dalam sistem itu sendiri.⁵⁸ Sistem hukum sifatnya lengkap, yang tidak lengkap itu adalah peraturan hukumnya. Ketidaklengkapan atau kekurangan-kekurangan di dalam sistem itu akan dilengkapi oleh sistem itu sendiri dengan menyediakan metode penemuan hukum.⁵⁹ Dengan metode penemuan hukum ini, ketidaklengkapan atau ketidakjelasan peraturan hukum dapat di atasi dan disesuaikan dengan perkembangan waktu melalui penafsiran atau argumentasi.⁶⁰

Di samping itu, sistem hukum mempunyai konsep-konsep fundamental, yakni suatu konsep dasar yang digunakan sebagai dasar konsep-konsep selanjutnya tanpa penjelasan lebih lanjut.⁶¹ Konsep hukum adalah garis-garis dasar kebijaksanaan hukum yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum.⁶² Penetapan konsep ini merupakan tahap awal yang sangat penting bagi proses pembentukan, penyelenggaraan, dan pembangunan hukum suatu masyarakat hukum.⁶³

Teori sistem memberikan beberapa penekanan dari esensi sistem dari satu kesatuan.⁶⁴ *Pertama*, mengenai esensi sistem dari suatu kesatuan (*wholeness*). *Kedua*, mengenai hakikat dari setiap bagian yang membentuk suatu sistem (*element as a part of the others*). *Ketiga*, mengenai cara seharusnya dalam menganalisis suatu satuan yang besar (sistem), dan bagian-bagian yang membentuk satuan itu (*the parts of the system*).

Sudikno Mertokusumo membedakan sistem hukum ke dalam sistem terbuka dan sistem tertutup.⁶⁵ Sistem terbuka mempunyai hubungan timbal balik dengan lingkungan dan rentan terhadap perubahan. Sistem terbuka mengandung arti bahwa unsur-unsur atau bagian-bagian di

⁵⁸Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum...*, *Op.Cit*, hlm. 160.

⁵⁹Sunaryati Hartono berpendapat bahwa di dalam sistem sistem hukum yang terdiri dari sejumlah unsur atau komponen, sebagian pada saat ini sudah ada yang berfungsi, tetapi sebagian besar lagi masih harus diciptakan. Periksa dalam C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum..... Op.Cit*, hlm. 37.

⁶⁰Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum....., Op.Cit*, hlm. 58.

⁶¹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum...*, *Op.Cit*, hlm. 164.

⁶²Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai....., Op.Cit*, hlm. 111.

⁶³*Ibid.*

⁶⁴*Ibid*, hlm. 44.

⁶⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum...*, *Op.Cit*, hlm. 161.

dalam sistem hukum mempunyai pengaruh terhadap unsur-unsur di luar sistem hukum dan sebaliknya unsur-unsur di luar sistem hukum memengaruhi unsur-unsur di dalam sistem hukum. Sistem hukum dipengaruhi oleh faktor-faktor kebudayaan, sosial, ekonomi, sejarah, dan sebagainya. Sebaliknya, sistem hukum memengaruhi pula faktor-faktor di luar sistem hukum tersebut. Oleh karena itu, pandangan tentang arti atau nilai bagian-bagian seperti peraturan, pengertian, dan asas-asas hukum akan memengaruhi perkembangan sistem. Kendati pun demikian, struktur yang memberi ciri sistem dapat bertahan sebagai satu kesatuan.⁶⁶ Lon L. Fuller, sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, berpendapat:

Sistem hukum mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian, tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.⁶⁷

Sudikno Mertokusumo menegaskan bahwa meskipun dikatakan sistem hukum itu terbuka, di dalam sistem hukum itu ada bagian-bagian yang sifatnya tertutup. Ini berarti bahwa pembentuk undang-undang tidak memberikan kebebasan untuk pembentukan hukum. Sudikno Mertokusumo mengemukakan hukum benda adalah salah satu contoh dari sistem hukum tertutup di mana tidak dimungkinkan orang menciptakan hak-hak kebendaan baru kecuali oleh pembentuk undang-undang.⁶⁸

Sistem hukum nasional dibangun untuk mewujudkan cita-cita negara. Pembentukan, isi, penerapan, dan penegakan hukum harus senantiasa menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur dalam wadah negara kesatuan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁶⁹ Oleh karena sistem hukum mempunyai tujuan, maka tujuan sistem hukum Indonesia harus sejalan dengan tujuan negara sebagaimana yang terkandung di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, sebagai berikut:

⁶⁶*Ibid*, hlm. 163.

⁶⁷Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum.....*, *Op.Cit*, hlm. 52.

⁶⁸*Ibid*, hlm. 162.

⁶⁹Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 244.

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. memajukan kesejahteraan umum;
3. mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

BAB 2

Pemilikan dan Penguasaan

A. Konsep Pemilikan dan Penguasaan

Hak milik merupakan satu-satunya hak kebendaan yang memperoleh perhatian khusus dan dijamin keberadaannya oleh UUD 1945. Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”. Di antara hak-hak kebendaan lainnya, hak milik merupakan hak kebendaan yang terkuat dan terpenuh. Pemegang hak milik dapat berbuat apa saja terhadap barang yang dimilikinya dan dapat menikmati manfaat dari harta benda yang telah menjadi miliknya sepanjang hak milik atas bendanya itu tidak dialihkan kepada orang lain.⁷⁰ Sifat ini menunjukkan bahwa antara pemilik dan benda yang dimilikinya mempunyai hubungan yang sangat erat. Dalam pengertian hak milik terkandung kebebasan menguasai dan menikmati yang tidak boleh diganggu oleh siapapun sejauh untuk memenuhi kebutuhan pemilikinya secara wajar.

Lili Rasjidi menyatakan bahwa hak milik merupakan hubungan antara seseorang dengan suatu benda yang membentuk hak kepemilikan terhadap benda tersebut.⁷¹ Objek pemilikan ini bisa berbentuk suatu

⁷⁰Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, 1986, *Hak Milik, Keadilan, dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10.

⁷¹Lili Rasjidi, 1988, *Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu?*, Remadja Karya, Bandung, hlm. 85.

hak dan bisa bersifat material.⁷² Oleh karena itu, C.B. Macperson memberikan penekanan bahwa hak milik tidak dimaksudkan sebagai harta benda melainkan sebagai suatu hak, yakni hak atas harta benda.⁷³ Sebagai suatu hak, hak milik merupakan hak yang dapat digolongkan ke dalam golongan *ius in rem*, karena berlaku terhadap semua orang.⁷⁴ Hak *in rem* melekat pada benda yang meletakkan kewajiban orang-orang pada umumnya untuk tidak melakukan tindakan yang mengganggu kepemilikan. Berbeda dengan hak *in personam* sebagai hak perseorangan yang hanya meletakkan kewajiban itu pada orang tertentu saja. Satjipto Rahardjo mengidentifikasi ciri-ciri yang melekat pada hak milik yaitu:

1. pemilik mempunyai hak untuk memiliki barangnya, ia mungkin saja tidak memegang atau menguasai barang tersebut, namun hak atas barang itu tetap ada padanya;
2. pemilik biasanya mempunyai kemerdekaan untuk menggunakan dan menikmati barang yang dimilikinya;
3. pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau mengalihkan barangnya;
4. pemilikan mempunyai ciri tidak mengenal jangka waktu;
5. pemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah bisa menyewakan tanahnya dan memberikan hak untuk melintasi tanahnya kepada orang lain, namun ia tetap memiliki hak atas tanah itu yang terdiri dari sisanya sesudah hak-hak itu ia berikan kepada mereka itu.⁷⁵

Sementara itu, di sisi lain Sri Soedewi Masjchoen Sofwan menyatakan bahwa ciri-ciri hak milik sebagai berikut.

1. Hak milik itu selalu merupakan hak induk terhadap hak-hak kebendaan lain. Sedangkan hak-hak kebendaan lainnya yang bersifat terbatas itu berkedudukan sebagai hak anak terhadap hak milik.

⁷²Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2012, *Pengantar Filsafat Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 129.

⁷³C.B. Macperson, 1989, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Yayasan LBH Indonesia, Jakarta, hlm. 2.

⁷⁴Hak *in rem* berbeda dengan hak *in personam*. Hak *in personam* atau hak perseorangan merupakan kewajiban yang dibebankan kepada seseorang tertentu. Lebih lanjut baca Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum.....*, *Op.Cit*, hlm. 80-81.

⁷⁵Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum.....*, *Op.Cit*, hlm. 65.

2. Hak milik itu ditinjau dari kuantitasnya merupakan hak yang selengkap-lengkapya.
3. Hak milik itu tetap sifatnya. Artinya tidak akan lenyap terhadap hak kebendaan yang lain. Sedangkan hak kebendaan yang lain dapat lenyap jika menghadapi hak milik.
4. Hak milik itu mengandung inti (benih) dari semua hak kebendaan yang lain. Sedangkan hak kebendaan yang lain itu hanya merupakan *onderdeel* (bagian) saja dari hak milik.⁷⁶

Herman Soesangobeng mencoba membangun teori hak kepemilikan atas tanah (*jus proprietatis*) dengan cara membedakan antara hak milik mutlak dan sempurna (*domain*) dengan hak kepunyaan (*jus possessionis*). Herman Soesangobeng mengemukakan bahwa:

Hak kepemilikan hanya satu yaitu hak milik (*domain*), sebagai hak yang sempurna dan mutlak dalam memiliki tanah serta merupakan hak perorangan tertinggi dalam pemilikan tanah sebagai harta kekayaan. Sedangkan *jus possessionis* dalam konsepsi hukum Romawi adalah kewenangan untuk mempunyai benda yang belum mempunyai kekuatan hukum sebagai hak milik yang sempurna serta mutlak. Adapun bentuk dari akibat hukumnya *jus possessionis* itu disebut *jus possidendi*, yaitu hak mempunyai yang bisa dipunyai tanpa hak milik.⁷⁷

Pendapat relatif sama dengan Herman Soesangobeng, Lili Rasjidi menegaskan bahwa *dominion*, *possession* dan *ownership* perlu dibedakan. *Dominion* adalah hak yang bersifat mutlak terhadap suatu benda, sedangkan *possession* berupa kontrol yang bersifat fisik terhadapnya (penguasaan).⁷⁸

Lain halnya dengan pemilikan yang mempunyai sosok hukum yang jelas dan pasti, penguasaan merupakan hubungan yang nyata antara seseorang dengan benda yang berada dalam kekuasaannya. Hubungan antara orang dengan benda bersifat faktual.⁷⁹ Hukum tidak senantiasa mengetahui apakah suatu penguasaan itu sah atau tidak sah, maka

⁷⁶Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 2008, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 48.

⁷⁷Herman Soesangobeng, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 16.

⁷⁸Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat.... Op.Cit*, hlm. 132.

⁷⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...., Loc. Cit*, hlm. 62.

menurut hukumnya seseorang yang menguasai tanah untuk sementara waktu harus dianggap sebagai pemilik sampai terbukti sebaliknya.

Konsep *possession* (hak menguasai) mensyaratkan adanya fakta penguasaan yang nyata terhadap suatu benda dan adanya keinginan yang kuat untuk menggunakan atau memanfaatkan kekuasaan tadi baginya.⁸⁰ Bagi yang menguasai suatu benda, ia mempunyai kontrol secara fisik terhadap benda yang bersangkutan. Oleh karena itu, benda-benda yang berada di luar kontrol atau dikuasai secara fisik, tidak dapat menjadi objek hak menguasai.⁸¹ Abdulkadir Muhammad berpendapat bahwa penguasaan adalah perbuatan sengaja menempatkan barang ke dalam kekuasaan seseorang, baik dilakukan sendiri maupun dengan bantuan orang lain, dengan tujuan untuk dimiliki, dinikmati, atau disimpan.⁸²

Boedi Harsono mengemukakan pendapat bahwa pengertian “penguasaan” dan “menguasai” tidak hanya dipakai dalam arti fisik semata, namun juga dalam artian yuridis.⁸³ Penguasaan secara yuridis dilandasi oleh hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Namun, tidak tertutup kemungkinan, penguasaan yuridis itu tidak selalu diiringi dengan penguasaan fisik. Adakalanya tanah tersebut dikuasai secara yuridis oleh seseorang, tetapi secara fisik dikuasai oleh orang lain. Penguasaan secara fisik oleh orang lain itu bisa saja terjadi karena adanya penyewaan tanah atau pendudukan tanah secara ilegal. Lebih jauh, Boedi Harsono menyebutkan bahwa di dalam hukum tanah Indonesia dikenal pula penguasaan yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik.⁸⁴ Boedi Harsono memberikan contoh pada kasus jaminan atas tanah. Dalam kasus jaminan hak atas tanah, kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap berada pada yang empunya tanah.⁸⁵

Hampir senada pendapatnya dengan Boedi Harsono, Muhammad Bakri menyatakan bahwa kata “menguasai” mempunyai dua arti, yaitu

⁸⁰Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum*....., *Op.Cit*, hlm. 90.

⁸¹*Ibid*, hlm. 90.

⁸²*Ibid*, hlm. 21.

⁸³Boedi Harsono, *Hukum Agraria*..... *Op.Cit*, hlm. 23.

⁸⁴*Ibid*.

⁸⁵*Ibid*.

menguasai secara fisik dan menguasai secara yuridis.⁸⁶ Penguasaan secara fisik dan secara yuridis dapat berimpit karena penguasaannya dipegang oleh satu orang dan dapat pula terpisah. Penguasaan secara yuridis pada umumnya memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menguasai secara fisik tanahnya. Namun, tidak semua penguasaan secara yuridis atas tanah memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menguasai secara fisik tanahnya. Penguasaan secara yuridis tidak selalu diikuti dengan penguasaan secara fisik.⁸⁷

Berdasarkan uraian di atas, terlihat jelas bahwa hak milik berbeda dengan hak menguasai. Lili Rasjidi berpendirian bahwa hak milik bersifat permanen, sedangkan hak menguasai jika tidak disertai hak kepemilikan atas benda itu bersifat sementara.⁸⁸ Kemudian, hak milik menunjuk kepada suatu ketentuan hukum dari suatu sistem hukum, sedangkan hak menguasai suatu benda menunjukkan adanya suatu fakta bahwa terdapat hubungan di antara manusia dengan benda.⁸⁹ Namun, pada prinsipnya, perbedaan mendasar antara hak milik dengan hak menguasai dapat dilihat dari status pemegang haknya. Jika seseorang menguasai suatu benda dengan hak milik, maka dapat dipastikan bahwa yang bersangkutan merupakan pemilik dari benda tersebut. Sementara itu, bagi seseorang yang menguasai suatu benda belum tentu yang bersangkutan merupakan pemilik dari benda tersebut. Perihal perbedaan hak milik dengan hak menguasai dielaborasi lebih lanjut oleh Purnadi Purbacaraka sebagaimana disajikan dalam Tabel 2.1 berikut.⁹⁰

Tabel 2.1 Perbedaan Hak Milik dengan Hak Menguasai

No.	Hak Milik	Hak Menguasai
1.	Umumnya memerlukan usaha atau pengorbanan untuk memperolehnya, kecuali dalam hal penerimaan pemberian orang lain secara cuma-cuma	Tidak selalu menuntut pengorbanan untuk memperolehnya karena bisa saja dikuasakan oleh pihak lain untuk mewakilinya dalam menguasai suatu atau beberapa benda tertentu

⁸⁶Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara; Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Yogyakarta, hlm. 52.

⁸⁷*Ibid*, hlm. 53.

⁸⁸*Ibid*, hlm. 89.

⁸⁹*Ibid*.

⁹⁰Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Hak Milik, Keadilan dan Kemakmuran: Tinjauan Falsafah Hukum*, hlm. 51-52.

No.	Hak Milik	Hak Menguasai
2.	Benda yang menjadi objeknya merupakan kepentingan kita.	Benda yang menjadi objeknya dapat merupakan kepentingannya sendiri dan dapat juga merupakan kepentingan orang lain (dalam hal diberi kuasa oleh orang lain).
3.	Jangka waktunya tidak terbatas sepanjang hak milik itu tidak dialihkan kepada pihak lain	Jangka waktunya dapat tidak terbatas (bila hak menguasai itu bersumber pada hak hak milik) dan dapat pula terbatas (bila hak menguasai itu bukan atas benda milik sendiri)
4.	Hak milik dapat melahirkan atau menyumberkan hak menguasai dengan sendirinya, sepanjang hak penguasaan itu tidak dialihkan kepada pihak lain (misalkan dengan jalan peminjaman, penyewaan, dan sebagainya.	Hak menguasai tidak dapat melahirkan atau menyumberkan hak milik dengan sendirinya kecuali melalui ketentuan-ketentuan hukum tertentu, misalnya melalui suatu kedaluwarsaan di mana ditetapkan bahwa seseorang yang telah menguasai sesuatu benda tertentu selama jangka waktu tertentu berturut-turut dengan sendirinya menjadi pemiliknya bila selama itu tidak ada gugatan dari pihak mana pun juga.
5.	Hak milik sudah pasti memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk melakukan perbuatan apa saja atas benda miliknya itu.	Hak menguasai sepanjang yang tidak atas benda milik sendiri hanya memberikan wewenang tertentu saja kepada pemegangnya yang berstatus hanya sebagai wakil saja dari pemilik benda tersebut.

Sumber: Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim

B. Hak Kebendaan

Hukum memberikan hak kepada manusia dengan maksud melindungi kepentingan-kepentingannya. Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa hak adalah kepentingan yang dilindungi hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi.⁹¹ Kepentingan pada hakikatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum. Sementara hak diberikan atas dasar adanya suatu kepentingan. Misal, hak milik diberikan untuk melindungi kepentingan seseorang terhadap harta bendanya, yaitu supaya ia dapat memetik kenikmatan dari harta bendanya itu. Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa suatu kepentingan merupakan sasaran dari hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, tetapi juga karena adanya pengakuan terhadapnya.⁹²

⁹¹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum....*, Op.Cit, hlm. 52.

⁹²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum....*, Op.Cit, hlm. 54.

Purnadi Purbacaraka mendefinisikan hak sebagai peranan bagi seseorang atau suatu pihak (pemegangnya) untuk bertindak atas sesuatu yang menjadi objek dari haknya itu terhadap orang lain.⁹³ Oleh karena hak merupakan peranan, maka hak itu boleh dilaksanakan dan boleh pula tidak dilaksanakan, sehingga setiap pemegang hak:

1. tidak dapat dipaksa agar menggunakan haknya bila ia seandainya tidak mau menggunakannya dan demikian pula sebaliknya;
2. tidak dapat dilarang atau dihalang-halangi bila ia hendak menggunakan haknya tersebut, sepanjang penggunaannya itu dilakukan dengan sebagaimana mestinya dalam arti tidak disalahgunakan dan tidak pula merugikan kepentingan orang lain.⁹⁴

Pendapat dari Purnadi Purbacaraka di atas, sejalan dengan pemahaman Mochtar Kusumaatmadja yang menegaskan bahwa pengertian hak pada dasarnya berintikan kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berkenaan dengan sesuatu atau terhadap subjek hukum tertentu atau semua subjek hukum tanpa halangan atau gangguan dari pihak mana pun, dan kebebasan tersebut memiliki landasan hukum (diakui dan diberikan oleh hukum) dan karena itu dilindungi hukum.⁹⁵ Ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum adalah:⁹⁶

1. hak itu dilekatkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki titel atas barang yang menjadi sasaran dari hak;
2. hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif;
3. hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan. Ini bisa disebut sebagai isi dari hak;

Subekti memahami bahwa hak ialah suatu perizinan atau perkenan untuk berbuat sesuatu. Jadi yang pokok itu, menurut Subekti, adalah perizinan atau perkenan, sedangkan perintah yang diberikan oleh hukum

⁹³Lihat dalam Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Hak Milik, Keadilan,.....* Op.Cit, hlm. 10.

⁹⁴*Ibid.*

⁹⁵Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum....*, Op.Cit, hlm. 90.

⁹⁶Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum....*, Op.Cit, hlm. 55.

hanyalah untuk melengkapi atau mengiringi perizinan itu.⁹⁷ Dengan pendapat yang tidak jauh berbeda, E. Utrecht menyatakan hak sebagai kekuasaan, wewenang, yang oleh hukum diberi kepada seseorang, sesuatu badan hukum, dan yang menjadi tentangannya adalah kewajiban orang lain, badan hukum lain, untuk mengakui kekuasaan itu.⁹⁸ Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan yang sangat erat. Kedua-duanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Hukum memberikan hak-hak dan meletakkan kewajiban-kewajiban selalu berhubungan dengan suatu peristiwa atau perbuatan orang.⁹⁹ Tidak ada hak tanpa kewajiban, sebaliknya tidak ada kewajiban tanpa hak. Hak itu memberi kenikmatan dan memberikan keleluasan bagi individu dalam melaksanakannya, sedangkan kewajiban merupakan pembatasan dan beban sehingga yang menonjol ialah segi aktif dalam hubungan hukum itu.

Hak dapat muncul atau diperoleh karena adanya peristiwa hukum (*rechtsfeit*).¹⁰⁰ H.F.A Vollmar mengemukakan bahwa terjadinya dan lenyapnya hak-hak itu tergantung dari peristiwa-peristiwa hukum, yaitu kejadian-kejadian atau keadaan-keadaan yang oleh hukum dilekati terjadinya atau lenyapnya suatu hak.¹⁰¹ Peristiwa hukum dapat disebabkan karena adanya perbuatan subjek hukum atau peristiwa lain yang bukan perbuatan subjek hukum. Perbuatan subjek hukum dapat berupa perbuatan hukum dan perbuatan lain yang bukan perbuatan hukum, sedangkan peristiwa lain yang bukan perbuatan subjek hukum adalah kelahiran, kematian, dan lewat waktu (daluarsa).

Hak itu bermacam-macam yang biasanya dibagi dalam 2 (dua) golongan besar, yaitu hak mutlak (*absolute rechten*) dan hak relatif (*relatieve rechten*). Hak mutlak adalah hubungan hukum antara subjek

⁹⁷Subekti, 1955, *Dasar-Dasar Hukum dan Pengadilan*, Penerbit Soeroengan, Jakarta, hlm. 41.

⁹⁸E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 250.

⁹⁹*Ibid*, hlm. 44.

¹⁰⁰Peristiwa hukum (*rechtsfeit*) adalah peristiwa yang oleh kaidah hukum diberi akibat hukum, yakni berupa timbulnya atau hapusnya hak dan/atau kewajiban tertentu bagi subjek hukum tertentu yang terkait dengan peristiwa tersebut. Definisi peristiwa hukum ini dapat dibaca dalam Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum....*, *Op.Cit*, hlm. 85 atau bisa juga dapat dilihat dalam Utrecht, *Pengantar Dalam....*, *Op.Cit*, hlm. 250.

¹⁰¹H.F.A. Vollmar, terjemahan I.S Adiwimarta, 1992, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 7-8.

hukum dengan objek hukum yang menimbulkan kewajiban pada setiap orang lain untuk menghormati hubungan hukum itu.¹⁰² L.J. van Apeldoorn berpendapat bahwa hak mutlak adalah hak-hak yang memuat kekuasaan untuk bertindak.¹⁰³ Kekuasaan ini diberi nama hak mutlak karena berlakunya terhadap tiap subjek hukum lain. Jika ada hak mutlak pada seseorang, maka setiap orang wajib menghormati dan tidak boleh mengganggunya. Hak mutlak ini memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk berbuat atau tidak berbuat yang pada dasarnya dapat dilaksanakan terhadap siapa saja dan melibatkan setiap orang. Isi hak mutlak ini ditentukan oleh kewenangan pemegang hak.¹⁰⁴

Hak relatif adalah hak-hak yang memuat kekuasaan untuk menuntut agar orang lain bertindak, artinya berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu.¹⁰⁵ Sudikno Mertokusumo berpendapat, hak relatif berisi wewenang untuk menuntut hak yang hanya dimiliki seseorang terhadap orang-orang tertentu.¹⁰⁶ Dengan demikian, hak relatif hanya berlaku bagi mereka yang mengadakan perjanjian dan tidak berlaku bagi mereka yang berada di luar dari perjanjian.

Hak mutlak dapat dibagi dalam 3 (tiga) golongan, yaitu hak pokok (dasar) manusia, hak publik absolut, dan sebagian dari hak privat. Sebagian dari hak privat terdiri atas:¹⁰⁷

1. hak pribadi manusia (*persoonlijkheidsrechten*);
2. hak keluarga mutlak (*absolute familierechten*);
3. sebagian dari hak atas kekayaan (*rechten op vermogen*), yang terdiri atas:
 - a. hak kebendaan (*zakelijke rechten*);
 - b. hak atas barang-barang tidak berwujud (*rechten op immateriele goederen*).

Di dalam konteks penulisan buku ini, berdasarkan pemahaman bahwa tanah merupakan hak kekayaan (*rechten op vermogen*) yang termasuk ke dalam golongan sebagian dari hak privat, maka pada

¹⁰²Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum....*, Op.Cit, hlm. 67.

¹⁰³L. J van Apeldoorn, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum...*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 199.

¹⁰⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum....*, Op.Cit, hlm. 67.

¹⁰⁵L. J van Apeldoorn, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum...*, Op.Cit, hlm. 199.

¹⁰⁶*Ibid.*

¹⁰⁷*Ibid*, hlm. 202.

uraian selanjutnya lebih banyak mengulas harta kekayaan. Mengenai hak pribadi (*persoonlijkheidsrechten*) dan hak keluarga mutlak (*absolute familierechten*), tidak dibahas lebih jauh.

Ditinjau dari segi ekonomi, konsep harta kekayaan menitikberatkan pada nilai ekonomi, yaitu kegunaan.¹⁰⁸ Hukum harta kekayaan mengatur perihal hubungan hukum yang dapat dinilai dengan uang. Kekayaan adalah segala hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang.¹⁰⁹ Hak atas kekayaan adalah hak yang dapat dihargai dengan uang (*op geld waardeerbare rechten*).¹¹⁰ Abdulkadir Muhammad menginventarisasi lima unsur pokok harta kekayaan, meliputi:

1. benda;
2. milik seseorang;
3. mempunyai nilai ekonomi;
4. diakui dan dilindungi oleh hukum;
5. dapat dialihkan.¹¹¹

Kelima unsur tersebut harus dipenuhi, jika tidak maka benda itu bukan harta kekayaan, melainkan harta benda belaka.¹¹² Dengan demikian, menurut Abdulkadir Muhammad, harta kekayaan adalah benda milik seseorang yang mempunyai nilai ekonomi, diakui dan dilindungi oleh hukum berdasarkan bukti yang sah, serta dapat dialihkan kepada pihak lain, baik karena perjanjian maupun karena undang-undang.¹¹³

Harta kekayaan tidak hanya bagi bernilai bagi orang. Negara pun memerlukan harta kekayaan sebagai modal pembangunan nasional. Harta kekayaan adalah benda ekonomi memainkan peranan penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini, Doli D. Siregar membagi kekayaan negara ke dalam tiga kelompok, yaitu:¹¹⁴

¹⁰⁸Abdulkadir Muhammad, *Hukum Harta.....*, *Op.Cit*, hlm. 21.

¹⁰⁹Subekti, *Dasar-Dasar Hukum..... Op.Cit*, hlm. 74.

¹¹⁰E. Utrecht, *Pengantar Dalam.... Op.Cit*, hlm. 259.

¹¹¹Abdulkadir Muhammad, *Hukum Harta..... Op.Cit*, hlm. 12.

¹¹²*Ibid*, hlm. 13.

¹¹³*Ibid*.

¹¹⁴Doli D. Siregar, 2016, *Kekayaan Negara dan Masa Depan*, Sinergi Manajemen Aset, Jakarta, hlm. 124.

1. kekayaan negara yang dimiliki adalah kekayaan yang dikelola sendiri oleh pemerintah atau disebut BMN/D, misalnya tanah dan bangunan kementerian/lembaga dan mobil milik kementerian/lembaga;
2. kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan yang dikelola pihak lain, misalnya penyertaan modal negara berupa saham di BUMN atau BUMD, atau kekayaan awal di berbagai badan hukum milik negara (BHMN) yang dinyatakan sebagai kekayaan terpisah berdasarkan undang-undang pendiriannya;
3. kekayaan negara yang dikuasai adalah kekayaan negara berupa kekayaan potensial terkait dengan bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai negara selaku organisasi tertinggi, misalnya tambang, batubara, minyak, panas bumi, aset nasionalisasi eks asing, dan cagar budaya.

Sebagian dari harta kekayaan dapat berwujud hak kebendaan (*zakelijk recht*). Hak kebendaan ini berbeda dengan hak perorangan (*persoonlijk recht*). Tolok ukur pembeda antara hak kebendaan dan hak perorangan digambarkan dalam Tabel 2.2 berikut.

Tabel 2.2 Kriteria Hak Kebendaan dan Hak Perorangan

Unsur	Hak Kebendaan	Hak Perorangan
Sifat Hubungan	ada hubungan hukum langsung antara subjek dan objek berupa hubungan kepemilikan/kepunyaan	tidak ada hubungan kepemilikan/kepunyaan yang ada hanya hubungan hukum antarsubjek berkenaan dengan objek
Isi Kewenangan	memberikan kewenangan yang luas yaitu memanfaatkan/ menikmati benda/objek yang bersangkutan atau hasilnya, melakukan semua perbuatan hukum atas benda, dan memanfaatkan nilai ekonomis benda	hanya memberi kewenangan terbatas yaitu memanfaatkan/ menikmati benda/hasilnya
Daya Lekat Haknya	haknya melekat/mengikuti terus menerus di tangan siapapun benda berada (<i>droit de suite</i>)	hak hanya melekat selama berada dalam penguasaan subjek yang diberi
Pembebanan dengan Hak lain	dapat dibebani dengan hak lain baik hak perorangan maupun hak kebendaan lainnya dan hak jaminan untuk pelunasan utang	tidak dapat dibebani dengan hak yang lain apapun.

Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, hlm. 42.

Tanah dapat dimasukkan ke dalam kelompok hak kebendaan yang menjadi bagian dari hak atas kekayaan. Hak kebendaan mempunyai sifat mutlak, karena yang berhak atas benda yang menjadi objek hukum mempunyai kekuasaan tertentu untuk mempertahankan hak tersebut terhadap siapa pun juga. Oleh karena itu, hak kebendaan itu mengikuti benda yang bersangkutan di dalam tangan siapa pun benda itu berada (*droit de suite*).¹¹⁵

Pembagian benda-benda diatur dalam ketentuan KUH Perdata. Berdasarkan ketentuan Pasal 503 KUH Perdata, benda dibagi ke dalam benda yang berwujud (*lichamelijke zaken*) dan benda yang tidak berwujud (*onlichamelijke zaken*). Benda yang berwujud merupakan benda yang dapat diraba pancaindra, sementara benda yang tidak berwujud adalah segala hak. Kemudian, Pasal 504 KUH Perdata membagi benda ke dalam kelompok benda yang bergerak (*roerende zaken*) dan benda tidak bergerak (*onroerende zaken*). Suatu benda dinyatakan sebagai benda bergerak karena sifatnya sendiri menggolongkannya sebagai benda bergerak atau karena undang-undang menggolongkannya ke dalam golongan yang demikian. Kemudian, suatu benda dinyatakan sebagai benda tidak bergerak disebabkan oleh sifatnya sendiri, tujuan pemakaiannya, atau ditentukan oleh undang-undang.

Hak-hak kebendaan memiliki beberapa asas-asas umum (*algemene beginselen*) yang menjadi dasar penorma-an hukum benda, yakni:

1. Bersifat memaksa (*dwingend recht*)

Ketentuan-ketentuan hukum benda yang telah diatur dalam undang-undang tidak dapat disimpangi atau ditiadakan oleh para pihak. Hak-hak kebendaan tidak akan memberi wewenang yang lain daripada apa yang sudah ditentukan dalam undang-undang. Dengan arti kata, kehendak para pihak tidak dapat memengaruhi isi hak kebendaan.

2. Dapat dipindahtangankan

Semua hak kebendaan pada dasarnya dapat dipindahtangankan atau dialihkan kepada pihak lain. Hal ini sesuai dengan sifat kebendaan di mana para pihak tidak dapat menentukan lain bahwa hak kebendaan itu tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak lain.

¹¹⁵H.F.A. Vollmar, disadur oleh Chidir Ali, 1990, *Hukum Benda (menurut KUH Perdata)*, Tarsito, Bandung, hlm. 32.

Artinya, sepanjang tidak dikecualikan lain, maka sesuai dengan sifatnya semua hak kebendaan dapat dipindahtangankan.

3. Asas individualitas

Setiap objek hak kebendaan adalah barang yang dapat ditentukan (*individueel bepaald*) dan merupakan satu kesatuan. Orang tidak mempunyai hak kebendaan di atas barang-barang yang hanya ditentukan menurut jenis dan jumlahnya.

4. Asas totalitas

Setiap hak kebendaan selalu melekat atas keseluruhan objek dari bendanya seperti yang dipersyaratkan dalam Pasal 500, Pasal 588, dan Pasal 606 KUH Perdata. Siapa yang mempunyai hak kebendaan atas suatu benda, maka ia mempunyai hak atas benda (*zakelijkrecht*) secara keseluruhan. Oleh karena itu, hak kebendaan itu tidak dapat diberikan atas bagian-bagian dari benda yang bersangkutan, melainkan secara menyeluruh atas objek dari benda yang bersangkutan.

5. Asas tidak dapat dipisahkan (*onsplitsbaarheid*)

Hak kebendaan atas suatu benda tidak dapat dipindahkan secara sebagian. Pemilik benda dilarang untuk mengalihkan atau memisahkan sebagian kewenangannya atas benda yang ada dalam suatu hak kebendaan tersebut.

6. Asas prioritas

Hak prioritas adalah hak yang lebih dahulu terjadi kedudukannya lebih utama dan mendapat prioritas dibandingkan dengan hak yang terjadi kemudian.

7. Asas percampuran (*vermenging*)

Asas percampuran ini mengandung makna bahwa semua hak kebendaan terbatas wewenangnya. Wewenangnya hanya mungkin atas barang orang lain, tidak mungkin atas barangnya sendiri. Tidak mungkin seseorang untuk kepentingannya sendiri memperoleh hak gadai (menerima gadai), hak memungut hasil atas barangnya sendiri. Jika hak yang membebani dan dibebani itu terkumpul dalam satu tangan, maka hak yang membebani itu menjadi lenyap. Jadi, jika orang mempunyai hak memungut hasil tanah, kemudian membeli tanah itu, maka hak memungut hasil itu menjadi lenyap.

8. Perlakuan terhadap benda bergerak dan benda tidak bergerak itu berlainan

Pembagian benda ke dalam benda bergerak dan benda tidak bergerak mempunyai akibat-akibat yang sangat penting bagi hukum. Ada beberapa ketentuan khusus yang berlaku bagi masing-masing jenis benda tersebut, yaitu berkaitan dengan penyerahan (*levering*), penyitaan (*beslag*), daluarsa/lampau waktu (*verjaring*), pembebanan (*bezwaring*), dan *bezit*.

9. Asas publisitas

Asas publisitas berkaitan dengan pengumuman suatu kepemilikan suatu benda tidak bergerak kepada masyarakat. Peralihan kepemilikan dan pembebanan suatu benda tidak bergerak dilakukan melalui pendaftaran dalam daftar umum yang diketahui masyarakat.

10. Sifat perjanjiannya sebagai perjanjian kebendaan

Hak kebendaan melahirkan perjanjian yang bersifat *zakelijk overeenkomst*, yaitu perjanjian yang melahirkan atau menciptakan hak kebendaan. Hal ini berbeda dengan hak perorangan yang melahirkan perjanjian yang bersifat *verbintenis*, yaitu perjanjian yang melahirkan suatu perikatan yang bersifat *obligatoir*.¹¹⁶

Sri Soedewi Masjchoen Sofwan mengelompokkan hak-hak kebendaan yang diatur dalam Buku II KUH Perdata, sebagai berikut.¹¹⁷

- a. Hak-hak kebendaan yang bersifat memberi kenikmatan (*zakelijk genootsrecht*), yaitu hak yang diberikan kepada pemegang haknya untuk menikmati sesuatu benda, baik terhadap bendanya sendiri dan dapat juga atas benda milik orang lain;
- b. Hak kebendaan yang bersifat memberi jaminan (*zakelijk zekerheidsrecht*), yaitu hak yang diberikan kepada pemegangnya untuk didahulukan dalam pemenuhan utang atas jaminan (pembebanan) benda milik orang lain.

¹¹⁶Makna dari perjanjian *zakelijk* ini adalah dengan selesainya perjanjian, tujuan pokok dari perjanjian itu sudah tercapai, yaitu adanya hak kebendaan. Sedangkan pada perjanjian yang *obligatoir*, dengan selesainya perjanjian, tujuan pokok dari perjanjian itu belum tercapai, hak belum beralih karena masih harus ada penyerahan lebih dulu.

¹¹⁷*Ibid*, hlm. 29.

Dengan lahirnya UUPA, pengaturan hukum kebendaan yang berkaitan dengan tanah tidak lagi tunduk kepada Buku II KUH Perdata, melainkan tunduk kepada hukum kebendaan sebagaimana diatur dalam hukum agraria nasional.¹¹⁸ UUPA mencabut Buku II KUH Perdata sepanjang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan mengenai hipotik. UUPA bermaksud mengadakan hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah. Dengan lahirnya UUPA, tercapailah suatu keseragaman (uniformitas) mengenai hukum tanah, sehingga tidak lagi ada hak atas tanah menurut hukum barat di samping hak atas tanah menurut hukum adat.¹¹⁹ Hak-hak kebendaan yang menyangkut dengan tanah diatur dalam Pasal 16, Pasal 49, dan Pasal 51 UUPA, yaitu:

- 1) Hak atas tanah:
 - a. Hak Milik;
 - b. Hak Guna Usaha;
 - c. Hak Guna Bangunan;
 - d. Hak Pakai;
 - e. Hak Sewa untuk Bangunan;
 - f. Hak Membuka Tanah;
 - g. Hak Memungut hasil hutan;
 - h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan dengan undang-undang;
 - i. Hak-hak yang sifatnya sementara: Hak Gadai atas Tanah, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian.
- 2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa:
 - a. Hak Guna Air;
 - b. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan;
 - c. Hak Guna Ruang Angkasa;
- 3) Hak-hak untuk keperluan suci dan sosial (wakaf)
- 4) Hak Tanggungan.

¹¹⁸Rachmadi Usman, 2011, *Hukum Kebendaan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 15.

¹¹⁹Subekti, 1985, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermedia, Jakarta, hlm. 93.

C. Hak Menguasai Negara

1. Hak Menguasai Negara dari Perspektif UUPA

UU No. 5 Tahun 1960 merupakan undang-undang yang pada dasarnya mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam yang meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ditinjau dari segi substansi yang diatur, UU No. 5 Tahun 1960 dinyatakan sebagai undang-undang pokok, karena hanya memuat asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besar saja. Adapun mengenai pelaksanaannya, undang-undang ini menyatakan bahwa akan diatur di dalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan-perundangan lainnya.¹²⁰ Oleh karena itu, keberadaan UU No. 5 Tahun 1960 lebih sering disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pengertian agraria meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Secara normatif, pembentukan UUPA sesungguhnya adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 33 UUD 1945, terutama Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Paling tidak, ada 3 (tiga) kata kunci yang menjadi unsur penting dalam memahami bunyi ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu:

- a. bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- b. dikuasai oleh negara;
- c. dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Secara khusus, makna kata “dikuasai oleh negara” yang terkandung di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dikonkretkan melalui ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menegaskan bahwa bumi air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Menurut ketentuan UUPA, penguasaan bumi air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dengan demikian, negara

¹²⁰Lihat Penjelasan Umum angka I paragraf ke- 4 UUPA.

menguasai bumi air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada dalam kedudukan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Lebih lanjut, makna frasa mengenai “dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat” tersebut, ditafsirkan secara autentik melalui Penjelasan Umum II (2) Paragraf ke-3 UUPA:

Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa-untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat 1 yang menyatakan, bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara”. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan kaidah-kaidah yang diatur UUPA, terutama dengan merujuk kepada ketentuan Pasal 2 UUPA, Hak menguasai dari Negara mengandung makna bahwa:

- a. Negara bertindak sebagai badan penguasa dalam menguasai bumi air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- b. bentuk hubungan hukum antara negara dengan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ialah bersifat publik, bukan hubungan kepemilikan yang bersifat keperdataan.

Sesungguhnya, Hak menguasai Negara adalah istilah yang pertama kali diperkenalkan oleh UUPA sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Fungsi negara dalam kewenangan hak menguasai negara tersebut lebih menonjolkan fungsi mengatur. Pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat-masyarakat hukum adat melalui pola *medebewind* (tugas pembantuan), sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

2. Hak Menguasai Negara dalam Tafsiran Mahkamah Konstitusi

Konsep dan makna hak menguasai negara sebagaimana yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 telah ditafsirkan secara konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi.¹²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi yang pertama kali menafsirkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 adalah Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dalam perkara pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menolak dua pandangan yang sempat mengemuka, yaitu:

- a. pandangan yang mengartikan perkataan “penguasaan” oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata; dan
- b. pandangan yang menafsirkan pengertian “penguasaan” oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara.¹²²

¹²¹Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Kemudian Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

¹²²Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa jika pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, dalam perkara pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, hlm 333.

Mahkamah Konstitusi berpendangan bahwa perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.¹²³ Pengertian “dikuasai oleh negara” sebagaimana dimaksud Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Mahkamah Konstitusi berpendapat:

Jika pengertian kata “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi untuk mencapai tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang dengan demikian berarti amanat untuk “memajukan kesejahteraan umum” dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin diwujudkan. Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.¹²⁴

Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.¹²⁵ Kepemilikan publik oleh rakyat ini dalam konteks UUPA tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUPA yang disebut dengan Hak Bangsa.

¹²³Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, dalam perkara pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, hlm 334.

¹²⁴*Ibid*, hlm. 333.

¹²⁵*ibid*.

Di samping itu, pengertian “dikuasai oleh negara” tidak dapat pula diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal tersebut sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar.¹²⁶ Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi menafsirkan makna “penguasaan” tersebut sebagai berikut:¹²⁷

Perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah, dan regulasi oleh pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilihan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara *c.q.* Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara *c.q.* pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

¹²⁶*Ibid.*

¹²⁷*Ibid.*, hlm. 334.

Penafsiran tersebut di atas konsisten diterapkan Mahkamah Konstitusi di dalam berbagai putusan yang terkait dengan perkara yang sama pada tahun-tahun berikutnya. Mahkamah Konstitusi telah memberikan batasan sekaligus pedoman terhadap pemaknaan frasa “dikuasai oleh negara”. Penguasaan oleh negara mesti dimaknai bukan dalam arti negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara mengadakan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melaksanakan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Kelima bentuk penguasaan negara dalam fungsi-fungsi tersebut mesti ditempatkan dalam posisi yang sama.¹²⁸ Apabila kelima hal tersebut tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, menurut Mahkamah Konstitusi, penafsirannya harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektivitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹²⁹ Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi meletakkan bentuk penguasaan negara berdasarkan 3 (tiga) tingkatan.¹³⁰ *Pertama*, negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam (*beheersdaad*).¹³¹ *Kedua*, negara membuat kebijakan (*beleid*) dan pengurusan (*bestuursdaad*). *Ketiga*, negara melakukan pengaturan (*regelendaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa penguasaan oleh negara harus berdampak pada sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Pengertian “dikuasai oleh negara” tidak dapat dipisahkan dengan makna untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang menjadi tujuan Pasal 33 UUD 1945.¹³² Dengan adanya anak kalimat “dipergunakan untuk sebesar-

¹²⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, hlm. 100.

¹²⁹*Ibid*, hlm. 101.

¹³⁰*Ibid*.

¹³¹Pengelolaan langsung yang dimaksud di sini, baik dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) maupun melalui Badan Usaha Milik Negara. Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam, maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Lebih lanjut, baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, *ibid*, hlm. 101.

¹³²Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, hlm. 161.

besar kemakmuran rakyat”, maka sebesar-besar kemakmuran rakyat itulah yang menjadi ukuran bagi negara dalam menentukan tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹³³ Kewenangan untuk menguasai sumber daya alam hanyalah dalam rangka mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat demi tercapainya kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia yang menjadi tujuan negara.

Mahkamah Konstitusi memberikan penegasan bahwa kriteria konstitusional untuk mengukur makna konstitusional dari penguasaan negara, justru terdapat pada frasa “*untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”.¹³⁴ Jika penguasaan negara tidak dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka dapat memberikan makna konstitusional yang keliru. Artinya, negara sangat mungkin melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh, akan tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam. Untuk itu, Mahkamah Konstitusi menggunakan 4 (empat) tolok ukur dalam menilai upaya mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu:¹³⁵

- a. kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat;
- b. tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat;
- c. tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; serta
- d. penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.¹³⁶

Merujuk kepada pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, hak menguasai dari negara tidak memberi kewenangan kepada negara untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2

¹³³*Ibid*, hlm. 158.

¹³⁴Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, *Op.Cit*, hlm. 100.

¹³⁵Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, *Op.Cit*, hlm. 161.

¹³⁶*Ibid*.

UUPA, yakni wewenang hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara.¹³⁷

Dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan Pasal 33 UUD 1945 tersebut di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- 1) makna dari hak menguasai negara lebih luas dan tak terbatas pada pandangan yang hanya mengartikan perkataan “penguasaan” oleh negara sebagai pemilikan dalam arti perdata dan/atau pandangan yang menafsirkan pengertian “penguasaan” negara itu hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur oleh negara;
- 2) perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik atas sumber-sumber kekayaan dimaksud (Hak Bangsa);
- 3) hak menguasai dari negara tidak memberi kewenangan kepada negara untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA.

Ruang lingkup penafsiran hak menguasai negara oleh Mahkamah Konstitusi tersebut lebih luas cakupannya dibandingkan makna hak menguasai negara sebagaimana diatur oleh UUPA. Menurut Penulis, makna hak menguasai negara yang terkandung di dalam UUPA masih diartikan dalam arti yang sempit karena masih memaknai penguasaan oleh negara sebatas penguasaan yang memberi hak kepada negara untuk mengatur. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi menafsirkannya lebih luas daripada itu. Penguasaan oleh negara tidak hanya sekadar mengatur (*regelendaad*), namun juga mengadakan kebijakan (*beleid*), melakukan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).

¹³⁷Lihat Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, hlm. 173.

3. Pelaksanaan Hak Menguasai Negara

Pelaksanaan hak menguasai dari negara pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Walaupun demikian, hak menguasai negara dapat saja dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.¹³⁸ Pelimpahan kewenangan hak menguasai negara melalui tugas pembantuan (*medebewind*) menunjukkan bahwa pelaksanaan hak menguasai negara itu diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan urusan pemerintahan. Tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan selain dari asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.¹³⁹

Boedi Harsono mengemukakan bahwa pelaksanaan hak menguasai negara bukan merupakan otonomi.¹⁴⁰ Boedi Harsono menambahkan bahwa pengaturan bidang pertanahan harus bersifat nasional, dalam bentuk hukum tanah nasional yang tunggal, bukan bersifat kedaerahan, yang dikhawatirkan akan membuka peluang terjadinya disintegrasi.¹⁴¹ Menurut ketentuan Hukum Pertanahan, pelimpahan kewenangan hak penguasaan negara atas tanah dilakukan melalui *medebewind* kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat. Dalam konteks ini, masyarakat-masyarakat hukum adat sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA mesti ditafsirkan sebagai desa atau yang disebut dengan nama lainnya. Desa atau yang disebut dengan nama lainnya ini merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang telah

¹³⁸Lihat Pasal 2 ayat (4).

¹³⁹Lihat Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014. Menurut UU No. 23 Tahun 2014, instansi yang dapat memberi tugas pembantuan adalah pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Sementara instansi pemerintah yang berhak menerima tugas pembantuan adalah daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota) dan desa. Tugas pembantuan diselenggarakan dengan cara: (1) ditetapkan dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian bagi penugasan oleh pemerintah pusat kepada Daerah otonom (Pasal 19 ayat 4 UU No. 23 Tahun 2014); (2) ditetapkan dengan peraturan gubernur bagi penugasan oleh daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota dan desa (Pasal 20 ayat 2 UU No. 23 Tahun 2014).

¹⁴⁰Boedi Harsono, *Hukum Agraria..... Op.Cit*, hlm. 275.

¹⁴¹*Ibid*, hlm. XLI.

diberi kewenangan dan ditetapkan statusnya sebagai penyelenggara urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud oleh UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa. Jadi, desa adat atau masyarakat-masyarakat hukum adat yang tidak diberi kewenangan menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tidak dapat diberikan kuasa melaksanakan hak menguasai negara berdasarkan asas tugas pembantuan (*medebewind*).¹⁴²

Namun, sejak bergulirnya desentralisasi kewenangan dari pusat ke daerah di tahun 1999, pelaksanaan hak menguasai negara tidak lagi melulu harus diurus oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan melalui tugas pembantuan (*medebewind*). Pelaksanaan hak menguasai negara dapat diotonomikan kepada daerah. Urusan pemerintahan di bidang penguasaan dan pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam dapat pula diurus oleh pemerintah daerah. Urusan pemerintahan tersebut termasuk urusan pertanahan yang kewenangannya diatur oleh undang-undang pemerintahan daerah.¹⁴³

Urusan pertanahan termasuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren, yang berarti urusan ini merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.¹⁴⁴ Oleh karena itu, suatu urusan pemerintahan tertentu dapat dikerjakan secara bersama-sama oleh pemerintah pusat, daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota sesuai dengan pembagian kewenangan yang diatur oleh UU No. 23 Tahun 2014. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Urusan

¹⁴²Masyarakat hukum adat yang dimaksudkan di sini melaksanakan 2 (dua) fungsi sekaligus, yaitu fungsi *self-governing community* dan *local self government*.

¹⁴³Saat ini, undang-undang pemerintahan daerah yang mengatur pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴⁴Lihat Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

pemerintahan konkuren yang sudah diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.¹⁴⁵ Artinya, urusan pemerintahan yang sudah dibagi tersebut merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurusnya sendiri.

Sebagai urusan pemerintahan konkuren, urusan pertanahan termasuk ke dalam kategori urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.¹⁴⁶ Setidaknya, ada 9 (sembilan) sub urusan pemerintahan bidang pertanahan yang dikerjakan secara bersama sesuai dengan kewenangan masing-masing satuan pemerintahan, yaitu: (1) Izin Lokasi; (2) Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum; (3) Sengketa Tanah Garapan; (4) Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan; (5) Subjek dan Objek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah *Absentee*; (6) Tanah Ulayat; (7) Tanah Kosong; (8) Izin Membuka Tanah; dan (9) Penggunaan Tanah.

Hak menguasai negara sebagaimana yang dikonstruksi oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amat terkait dengan penguasaan negara terhadap bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Penguasaan tersebut diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah yang memiliki kewenangan di bidang penguasaan bumi, air dan kekayaan alam. Instansi pemerintah pusat yang menyelenggarakan kewenangan tersebut di antaranya Kementerian Pertanian, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, dan lain-lain.

Di bidang pertanahan, ada 2 (dua) instansi pemerintah pusat yang berwenang melaksanakan kewenangan penguasaan negara, yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kementerian ATR) dan Badan Pertanahan Nasional (BPN).¹⁴⁷ Kementerian ATR dipimpin oleh seorang menteri yang kedudukannya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Sementara itu, BPN adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada

¹⁴⁵Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014.

¹⁴⁶Pasal 12 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014.

¹⁴⁷Kementerian ATR diatur oleh Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, sedangkan BPN diatur oleh Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.

presiden. Kedua instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan ini dipegang oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang.¹⁴⁸

D. Konsep Pembedaan Kepemilikan Privat

Tanah dalam entitasnya sebagai sumber daya alam bisa pula ditelusuri dalam konteks kepemilikan privat. Konsep ini digunakan untuk menjelaskan bagaimana status penguasaan tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan publik atau dipakai sendiri bagi keperluan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah. Sehubungan dengan hal ini, pendapat dari Wolfgang Kasper dan Manfred E. Streit dalam bukunya yang berjudul *Institutional Economics: Social Order and Public Policy* menarik untuk dijadikan sebagai salah satu rujukan. Kasper dan Streit melihat sumber dari hak adalah objek-objek yang tersedia di alam semesta, baik berupa benda konkret maupun benda abstrak. Cara untuk membedakan objek tersebut dilakukan atas dasar apakah keberadaan hak tersebut membuat subjek hukum yang bukan pemegang hak itu dapat dikecualikan (*excludability*) dari ikut memiliki benda yang sama.¹⁴⁹ *Excludability* merupakan konsep dasar bagi Kasper dan Streit dalam mengelompokkan bentuk-bentuk kepemilikan atas benda. Beranjak dari pemikiran demikian, Kasper dan Streit mengartikan hak milik (*property rights*) sebagai:

*The right to exclude others from the use of an asset and the right to use, hire out or sell the asset to others. Property rights are thus a bundle of rights: to possess an asset and hold it (passive use); to exchange it or to let others use certain aspects of it temporarily (active uses). Property rights may be attached not only to physical assets but also to intellectual property.*¹⁵⁰

Bilamana seseorang mempunyai hak milik, maka orang yang

¹⁴⁸Dalam hal ini, tugas dan fungsi BPN dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria dan tata ruang. Oleh karena itu, Kepala BPN dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang (Pasal 4 Perpres No. 48 Tahun 2020).

¹⁴⁹Periksa dalam Shidarta, "Teori Hak Kasper dan Streit", tersedia di: <http://darta-anekateori.blogspot.co.id/2011/04/teori-hak-kasper-streit.html>, diakses tanggal 27 Maret 2016 jam 5.45 Wib.

¹⁵⁰Wolfgang Kasper dan Manfred E. Streit, 1998, *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, USA, hlm. 185.

bersangkutan mempunyai hak untuk mengecualikan orang lain dari penggunaan benda yang menjadi asetnya serta sekaligus ia juga berhak menggunakan, menyewakan, dan bahkan menjualnya kepada pihak lain. Benda-benda yang dapat dimiliki pribadi tersebut adalah benda-benda yang memang tersedia untuk keperluan pribadi. Apabila ingin memiliki benda tersebut, maka biaya dalam perolehannya ditanggung oleh pihak yang mengingini benda bersangkutan. Menurut Kasper dan Streit, hak untuk mengecualikan (*excludability*) ini merupakan karakteristik utama dari hak milik (*property rights*) sebagaimana ditegaskannya berikut:

*the defining characteristic of private property rights is that owners have the right to exclude others from possession, active uses and benefits derived from using that property and that they are fully responsible for all the cost of property use.*¹⁵¹

Kasper dan Streit menyatakan bahwa hak mengecualikan (*excludability*) tidak hanya mengecualikan orang lain dari menggunakan dan menikmati manfaat dari asetnya itu, namun ia juga bertanggung jawab penuh atas biaya dari penggunaan asetnya tersebut.¹⁵² Kasper dan Streit mengilustrasikan bentuk-bentuk kepemilikan benda tersebut dengan mengajukan sebuah pertanyaan: “*can other users be excluded?*” Jika jawaban atas pertanyaan ini adalah iya, maka benda tersebut termasuk ke dalam kategori benda privat (*private, several property*). Namun, bilamana jawabannya adalah tidak, maka pengelompokan benda tersebut dibedakan lagi atas dasar pertimbangan:

- a. Benda tersebut tidak langka (*because the good is not scarce*). Benda yang termasuk ke dalam kelompok ini adalah *Free Goods*.
- b. Pengecualian dalam penguasaan benda tersebut tidak begitu diperlukan di mana tiada persaingan di antara para pengguna (*because exclusion is unnecessary, no rivalry among users*). Benda yang termasuk ke dalam kelompok ini merupakan *pure public goods*.
- c. Pengecualian terhadap penguasaan benda tidak mungkin dilakukan atau tidak ekonomis bilamana dilakukan pengecualian (*because exclusion is impossible or uneconomical*). Benda yang termasuk kategori ini merupakan *common property*. *Common property* ini terbagi lagi ke dalam *commons or club good, public domain property, dan socialised property*.

¹⁵¹*Ibid*, hlm. 177.

¹⁵²*Ibid*, hlm. 186.

Dengan demikian, menurut Kasper dan Streit, benda-benda yang tidak termasuk ke dalam kelompok *private property* adalah sebagai berikut.

1) **Free Good**

Free goods adalah suatu benda yang belum ada satu pun pihak yang mengklaim sebagai hak miliknya dan ketersediaannya masih melimpah ruah/tidak langka. Udara segar merupakan salah satu contoh benda yang termasuk *free goods*. Mengenai ketersediaan benda *free goods* ini, Kasper dan Streit menegaskan bahwa *no economic problem exists with free goods, as scarcity and hence allocation problems play no role*.¹⁵³ Benda-benda tetap eksis sebagai *free goods* selama benda yang bersangkutan tidak langka dan tiada masalah dalam alokasi penyediaannya bagi kebutuhan manusia.

2) **Pure Public Goods**

Benda yang termasuk sebagai *pure public goods* didasarkan pada kriteria bahwa pengecualian dalam penguasaan benda tersebut tidak begitu diperlukan di mana tiada persaingan di antara para pengguna (*because exclusion is unnecessary, no rivalry among users*). Karakteristik dari *pure public goods* ini memiliki kemiripan dengan benda yang termasuk *free goods*, yaitu sama-sama tiada persaingan dalam memperolehnya. Hal yang membedakan di antara keduanya adalah *free goods* tidak memerlukan biaya dalam perolehannya karena memang tersedia secara berlimpah ruah di alam, sedangkan *pure public goods* ketersediaannya memerlukan sejumlah biaya dalam perolehannya. Untuk memastikan ketersediaan benda *pure public goods*, diperlukan tindakan kolektif masyarakat dalam mengumpulkan biayanya. Lampu penerangan jalan adalah salah satu contoh dari benda *pure public goods*. Lampu penerangan jalan ini dapat dinikmati secara bebas oleh masyarakat tanpa ada pembatasan dan pengurangan manfaatnya bagi orang lain. Tiada kompetisi di antara anggota masyarakat dalam menikmati cahaya yang dihasilkan oleh lampu penerangan jalan ini. Biaya listrik untuk lampu penerangan jalan ini terhimpun secara kolektif melalui pungutan pajak penerangan jalan yang dibayarkan oleh individu-individu yang menggunakan listrik. Contoh lain dari

¹⁵³*Ibid*, hlm. 181.

benda *pure public goods* ini adalah pada penggunaan gelombang radio. Jika seseorang menghidupkan radionya, maka ia telah memanfaatkan gelombang radio tanpa membatasi hak orang lain dalam memanfaatkan gelombang radio tersebut. Biaya pengadaan gelombang radio ini diperoleh melalui pajak atau berasal dari iklan yang disiarkan oleh pengelola radio.

3) *Common Property*

Basis pengelompokan dari benda *common property* adalah *where exclusion of others from benefits is impossible or unnecessary*.¹⁵⁴ Benda yang termasuk *common property* terdiri dari *club goods*, *public domain property*, dan *socialised property*. Apabila ditinjau dari segi ciri dan keanggotaan kelompoknya, *club goods* mempunyai karakteristik yang berbeda dengan *public domain property* dan *socialised property*. *Club goods* memiliki ciri sebagai kelompok yang terbuka (*open group*) di mana keanggotaannya bersifat sukarela (*voluntary membership*), sedangkan *public domain property* dan *socialised property* mempunyai ciri sebagai kelompok yang tertutup (*closed group*) di mana keanggotaannya bersifat wajib (*compulsory membership*). Penyediaan benda-benda yang termasuk *public domain property* dan *socialised property* dilakukan melalui keputusan politik (*political process*).

a) *Club Goods*

Karakteristik *club goods* terlihat pada ketentuan bahwa hanya anggota kelompok saja yang diperkenankan untuk mengakses dan menikmati benda yang dikuasai oleh kelompoknya, sedangkan bagi orang lain yang bukan anggota kelompok tidak dapat menikmati manfaat dari benda yang menjadi properti kelompok. Penggunaan atas fasilitas *club goods* ini diselenggarakan atas dasar aturan internal yang berlaku dalam kelompok. Bagi orang berminat mengakses dan memanfaatkan fasilitas dalam *club goods*, mereka harus bergabung terlebih dahulu ke dalam keanggotaan *club goods*. Jika ada seseorang bergabung ke dalam kelompok, maka yang bersangkutan terikat dengan hak dan kewajiban yang ditetapkan oleh kelompok tersebut. Konsep *club goods* ini hanya efektif bilamana jumlah

¹⁵⁴*Ibid*, hlm. 186.

anggota kelompok belum banyak dan intensitas pertemuan di antara mereka cukup sering sehingga bisa saling mengontrol atas penggunaan benda yang menjadi properti mereka. Jika anggotanya sudah banyak, maka kepemilikan atas kelompok ini dengan segala hak-hak yang bisa dinikmati anggotanya menjadi tidak akan efektif lagi. Beberapa contoh dari penerapan *club goods* ini dapat diperhatikan pada penggunaan fasilitas olahraga pada klub olahraga dan penggunaan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat.

b) *Public Domain Property*

Kasper dan Streit berpendapat bahwa *public domain goods are supplied like private property*.¹⁵⁵ Penyediaannya bisa saja dilakukan oleh sektor swasta, karena pemerintah memiliki keterbatasan dalam penyediaan dan pengalokasian anggarannya. Di dalam menelaah pendapat Kasper dan Streit mengenai *public domein property* ini, Sidharta menguraikan:

Ada kemungkinan bahwa pemerintah tidak dapat melaksanakan sendiri fungsi-fungsi layanan publiknya. Dalam hal ini, pemerintah pun menyalurkan fasilitas-fasilitas ini kepada masyarakat agar dapat membantu pemerintah. Rumah sakit swasta, misalnya, diizinkan untuk merawat pasien yang mendapat tunjangan biaya kesehatan dari negara. Undang-undang bahkan mewajibkan rumah sakit untuk menyediakan seperempat dari jumlah tempat tidur yang tersedia di rumah sakit itu guna melayani kelompok masyarakat tidak mampu.¹⁵⁶

c) *Socialised Property*

Fasilitas *socialised property* disediakan oleh pemerintah. Benda yang menjadi *socialised property* ini pada prinsipnya merupakan *public property*. Praktik penerapan *socialised property* dapat dijumpai pada layanan kesehatan di rumah sakit pemerintah. Semua masyarakat pada prinsipnya mempunyai hak yang sama dalam memanfaatkan fasilitas yang tersedia di rumah sakit

¹⁵⁵*Ibid*, hlm. 183.

¹⁵⁶Shidarta, *Teori Hak Kasper dan Streit*, <http://darta-anekateori.blogspot.co.id/2011/04/teori-hak-kasper-streit.html>, diakses pada 27 Maret 2016, jam 07.00 Wib.

tersebut dengan biaya murah atau bahkan tanpa dikenakan biaya sama sekali. Fasilitas layanan kesehatan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat tersebut disediakan oleh pemerintah melalui mekanisme keputusan politik. Biaya tersebut biasanya berasal atau bersumber dari APBN atau APBD.

Kasper dan Streit juga memberikan penegasan bahwa jenis-jenis hak yang melekat benda itu dapat saja bertukar tempat. Suatu benda yang semula merupakan *free good* bisa saja berubah menjadi *clubs good*, atau sebaliknya. Misal, air bersih yang biasanya diperoleh secara leluasa (*free goods*) suatu ketika menjadi tercemar dan tidak lagi memenuhi aspek kesehatan. Oleh karena itu, sebuah perumahan berinisiatif membuat instalasi air bersih yang kemudian dialirkan secara khusus untuk penghuni rumah-rumah yang membuat instalasi air bersih itu saja (*clubs goods*).

Selain teori yang disampaikan oleh Kasper dan Streit di atas, ada teori lain yang dikenal sebagai teori *public goods* (barang publik). Teori *public goods* ini dikembangkan pertama kali oleh Paul Samuelson.¹⁵⁷ *Public goods* adalah barang yang tidak bersaing dalam artian penggunaan barang oleh individu tidak mengakibatkan berkurangnya ketersediaan bagi orang lain.¹⁵⁸ Bilamana suatu barang terkategori sebagai *public goods*, maka tidak mungkin melarang individu menggunakannya. *Public goods* berbeda dengan *private goods* (barang privat). *Private goods* selalu identik dengan kepemilikan pribadi serta memiliki ciri:

- a. *excludable*, tidak dapat dikonsumsi oleh setiap orang karena apabila dikonsumsi oleh seseorang dapat mengurangi potensi konsumsi atau berakibat tidak dapat dikonsumsi oleh pihak lain;
- b. terbatas (karena ada persaingan).¹⁵⁹

Istilah *public goods* kerap kali dirujuk untuk barang yang bersifat tidak dibatasi (*non-excludable*) dan tidak bersaing (*non-rivalness*) yang pada dasarnya tidak mungkin mencegah pihak mana pun menggunakan dan memanfaatkan benda tersebut. *Non-rivalness* berarti ada sejumlah

¹⁵⁷Periksa dalam Maria S.W. Sumardjono, et al., 2011, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 22.

¹⁵⁸*Ibid*, hlm. 23.

¹⁵⁹*Ibid*.

orang dapat mengonsumsi secara simultan akan suatu barang, atau dapat dikatakan pada tingkat produksi tertentu konsumsi yang dilakukan terhadap suatu barang tidak akan mengurangi jumlah yang tersedia bagi orang lain.¹⁶⁰ Sedangkan *non-excludable* berarti bahwa apakah seseorang bersedia atau tidak bersedia membayar dalam mengonsumsi suatu barang, ia tetap dapat memperoleh manfaat.¹⁶¹ Oleh karena *public goods* bersifat *non-excludability* dan *non-rivalry*, maka ia cenderung mengalami *open acces* dan manfaatnya sering kali dikuasai oleh kelompok-kelompok terkuat atau memiliki akses terhadap kekuasaan.¹⁶²

Di dalam pandangan Suparmoko, kalau suatu benda atau barang mempunyai sifat tersebut, apakah dihasilkan oleh pemerintah atau oleh swasta, maka barang tersebut berfungsi sebagai barang publik (*public goods*).¹⁶³ Berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam, M. Suparmoko mengemukakan bahwa sumber daya alam yang memiliki ciri barang publik harus berada di bawah campur tangan pemerintah. Oleh karena itu, perlu dibuat pembedaan yang jelas antara jenis sumber daya alam yang termasuk barang pribadi (*private goods*) dengan barang publik (*public goods*).¹⁶⁴

E. Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara

Konsep kepemilikan harta benda dikembangkan pertama kali di dalam ajaran hukum alam, yakni ajaran *naturalis ratio* yang digagas oleh kaum Stoa. Ajaran hukum alam ini mewarnai dan memengaruhi Hukum Romawi. Menurut ajaran hukum alam, semula tiada satu pun benda-benda yang dapat dimiliki oleh orang secara pribadi. Kemudian, orang-perorangan saling mengadakan pembagian melalui perjanjian-perjanjian untuk memiliki benda-benda tersebut. Benda-benda yang dapat dimiliki secara pribadi menjadi milik pribadi dan benda-benda yang tidak dapat dimiliki secara pribadi terpaksa dimiliki secara bersama

¹⁶⁰M. Suparmoko, 2012, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktik*, BPFE, Yogyakarta, hlm. 21.

¹⁶¹*Ibid*, hlm. 22.

¹⁶²Maria S.W. Sumardjono, et all, *Pengaturan Sumber Daya....Op.Cit*, hlm. 23.

¹⁶³M. Suparmoko, 2012, *Keuangan Negara....., Op.Cit*, hlm. 21.

¹⁶⁴M. Suparmoko, 2015, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan: Suatu Pendekatan Teoritis*, BPFE, Yogyakarta, hlm. 69.

sebagai milik masyarakat atau negara.¹⁶⁵ Benda-benda yang tidak dapat dimiliki secara pribadi itu menjadi *res extra commercium* yang tidak dapat diperjualbelikan. Benda-benda *res extra commercium* ini terdiri dari:

- a. *Res communes*, yaitu: “*they could only be used, not owned, and from their nature they were adapted to general use*” (benda yang diperoleh secara alamiah yang hanya bisa digunakan dan tidak dapat dimiliki).
- b. *Res publicae*, yaitu: “*they were made for or from their nature they were adapted to public use, that is use for public purpose by public functionaries or by the political community*” (benda yang sengaja dibuat untuk dipergunakan bagi kepentingan umum oleh pejabat publik).
- c. *Res sanctae, res sacrae* atau *res religiosae*, yaitu: “*they had been devoted to religious purposes*” (benda-benda untuk tujuan keagamaan).¹⁶⁶

Dalam perkembangannya kemudian, pembagian jenis benda yang termasuk *res extra commercium* tersebut dimodifikasi dan diperluas. Misal, berdasarkan hasil penelitian Seksi Agraria UGM yang ditujukan untuk keperluan pembentukan UUPA, Iman Soetiknjo mengungkapkan bahwa tanah *res extra commercium* digunakan untuk:

- a. kepentingan suci (*res sacrae*);
- b. kepentingan negara (*res publique*);
- c. kepentingan umum (*res communes*);
- d. dijaga dan dipelihara negara (*res nullius*).¹⁶⁷

Di samping adanya *res extra commercium* tersebut, hukum Romawi juga mengenal konsep benda yang dapat dimiliki secara pribadi. Kepemilikan pribadi atas tanah ini dibagi ke dalam hak milik (*domain*) dan hak kepunyaan (*ius possessionis*). Hak milik (*domain*) merupakan hak perorangan yang tertinggi dalam kepemilikan tanah sebagai harta kekayaan, sedangkan hak kepunyaan (*ius possessionis*) merupakan kewenangan untuk mempunyai benda yang belum memiliki kekuatan hukum seperti halnya hak milik (*domain*).¹⁶⁸ Hak kepunyaan (*ius*

¹⁶⁵Lihat dalam Roscoe Pound, 1921, *An Introduction to The Philosophy of Law*, Yale University Press, Connecticut, hlm. 197, Sunaryati Hartono, 1986, *Kapita Selektta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 50, dan Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Hak Milik..... Op.Cit*, hlm. 18-19.

¹⁶⁶Roscoe Pound, *An Introduction to The Philosophy....Ibid*, hlm. 197-198.

¹⁶⁷Lihat dalam Iman Soetiknjo, *Politik Agraria.... Op.Cit*, hlm. 22.

¹⁶⁸Herman Soesangobeng, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanian, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 16.

possessionis) adalah hak untuk mempunyai suatu benda termasuk tanah, yang bisa dikuasai tanpa harus memilikinya dengan hak milik (*domain*).¹⁶⁹

Di dalam hukum Romawi, kedudukan negara dalam menguasai tanah sama seperti halnya orang (*corpus corporatum*). Negara berhak memiliki tanah dan bertindak dalam bidang hukum perdata.¹⁷⁰ Konsep penguasaan tanah oleh negara yang diterapkan hukum Romawi ini memosisikan negara sebagai pemilik atas tanah. Konsep ini, sebagaimana dikonstatir oleh Herman Soesangobeng, dianut dan diterapkan pada masa kekuasaan VOC dan Hindia Belanda dengan memperkenalkan istilah hukum tanah milik negara (*landsdomein*-sebelum 1925, dan *staatsdomein*-setelah 1925) untuk negara dalam arti *corpus comitatus*, maupun tanah milik pemerintah (*government grond*) untuk kepemilikan tanah oleh negara dalam arti *corpus corporatum* yang disebut juga tanah pemerintah (*gouvernement grond*).¹⁷¹

Notonagoro membagi dan mengelaborasi dinamika penguasaan tanah oleh negara ke dalam beberapa tahapan sebagai berikut.

- a. Dimulai dari zaman Romawi yang menempatkan hukum kodrat sebagai pilar utamanya. Di zaman Romawi, secara kodrati penguasaan tanah dibagi ke dalam penguasaan tanah oleh manusia sebagai perseorangan dan penguasaan tanah di luar lalu lintas (*res extra commercium*).
- b. Munculnya negara-negara baru pasca runtuhnya Kerajaan Romawi diiringi pula dengan timbulnya kebutuhan para raja sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan negara yang tertinggi untuk menguasai segala tanah, baik tanah yang termasuk *res extra commercium* maupun tanah yang dikuasai perseorangan. Atas dasar ini, muncul hak untuk mengatur dan menguasai tanah yang dinamakan dengan hak *imperium*. Di dalam perkembangannya kemudian, ternyata hak *imperium* ini tidak mampu menjawab kebutuhan para raja, terutama terhadap penguasaan tanah di luar dari lingkungannya sendiri pasca ditemukannya benua-benua baru di luar Eropa. Oleh karena itu, dibentuklah hak *dominium* sebagai

¹⁶⁹*Ibid.*

¹⁷⁰*Ibid.*, hlm 19.

¹⁷¹*Ibid.*

hak yang menjadi dasar hak *imperium* terhadap semua barang, termasuk tanah di dalamnya.¹⁷²

- c. Perkembangan selanjutnya yang ditandai dengan pergantian sistem bernegara yang memisahkan negara sebagai pribadi hukum yang terlepas dari kepalanya mengakibatkan hak *imperium* dan hak *dominium* beralih kepada negara.
- d. Timbulnya negara-negara yang melepaskan diri dari agama memunculkan hak *res sanctae* yang dipergunakan untuk keperluan kesucian. Fungsi negara terhadap hak *res sanctae* ini adalah sebagai penjaga atau pemelihara hak *res sanctae* sehingga tanah-tanah *res sanctae* ini yang dulunya berada di luar penguasaan negara menjadi berada di dalam lingkungan negara.
- e. Peralihan zaman individualisme ke arah kemasyarakatan memunculkan jenis hak baru yang dinamakan dengan *res nullius* di mana barang-barang yang tidak dimiliki oleh siapa pun juga dikuasai oleh negara sebagai pemelihara atau penjaga untuk keperluan masyarakat.
- f. Hal yang menjadi perhatian pada perkembangan selanjutnya adalah apakah alat-alat produksi selain tanah juga tak dapat dijadikan *res nullius*, dipelihara dan dijaga oleh negara untuk keperluan masyarakat. Terdapat aliran yang menyatakan bahwa barang-barang yang diperlukan untuk masyarakat itu bahkan harus dimiliki oleh masyarakat karena negara dijadikan objek hak milik kolektif.¹⁷³

Persoalan bagaimana kedudukan hukum negara terhadap tanah merupakan suatu hal yang prinsipil. Oleh karena itu, ada 3 (tiga) pendekatan yang dapat dipilih di dalam mencermati hubungan langsung antara negara dengan tanah, yaitu sebagai berikut.

- a. Negara sebagai subjek yang dapat dipersamakan dengan perseorangan, sehingga hubungan antara negara dengan tanah itu mempunyai sifat *privaatrechtelijk*, yaitu negara sebagai pemilik (*dominium*).
- b. Negara sebagai subjek dalam kedudukannya sebagai negara, bukan perseorangan melainkan sebagai badan kenegaraan yang

¹⁷²Iman Soetiknjo mengartikan hak *dominium* sebagai hak milik negara. Lebih jauh baca Iman Soetiknjo, *Politik Agraria.....*, Op.Cit, hlm. 19.

¹⁷³Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta, hlm. 13-16.

publikrechtelijk. Hak negara adalah hak dominium, di samping itu dapat digunakan hak publik.

- c. Negara sebagai subjek dalam arti sebagai personifikasi rakyat seluruhnya, jadi bukan sebagai perorangan atau badan kenegaraan. Dalam konsepsi ini negara tidak lepas dari rakyatnya. Hak negara adalah hak *kommunes* atau hak imperium, yaitu hak menguasai tanah atau penggunaannya.¹⁷⁴

F. Kepunyaan Negara dalam Hukum Administrasi Negara

Di dalam kajian Hukum Administrasi Negara, pendapat pakar yang sering kali menjadi rujukan dalam melihat kedudukan kepunyaan negara adalah pendapatnya J.B.V Proudhon. Sarjana berkebangsaan Prancis ini membedakan harta kekayaan yang menjadi kepunyaan negara (*staatsdomein*) ke dalam dua kelompok, yaitu kepunyaan privat (*domaine prive*) dan kepunyaan publik (*domaine public*).¹⁷⁵

Kepunyaan privat memiliki kedudukan yang mirip dengan barang-barang milik pribadi yang penggunaannya ditujukan untuk dipakai sendiri dan tidak ditujukan bagi peruntukan umum.¹⁷⁶ Hukum yang mengatur kepunyaan privat adalah hukum perdata. Benda-benda kepunyaan negara dalam bentuk kepunyaan privat ini bisa saja dalam bentuk tanah, rumah dinas bagi pegawai negeri, gedung perusahaan negara.¹⁷⁷

Sebaliknya, kepunyaan publik (*domaine public*) merupakan segala benda yang disediakan dan diperuntukkan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.¹⁷⁸ Indikasi peruntukan umum dari kepunyaan publik dapat terlihat dari cara pemerintah membiarkan penggunaan dan pemanfaatan benda tersebut terbuka untuk umum.¹⁷⁹ Hukum yang mengatur kepunyaan publik tidak tunduk pada hukum perdata,

¹⁷⁴Iman Soetikno, *Politik Agraria.....*, *Op.Cit*, hlm. 20, dan dapat juga dibaca dalam Iman Soetikno, 1987, *Proses Terjadinya UUPA*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 37-38.

¹⁷⁵E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, hlm. 168.

¹⁷⁶Philipus M. Hadjon, et al., 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 182.

¹⁷⁷*Ibid*, hlm. 168.

¹⁷⁸E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi...Op.Cit*, hlm. 168-169.

¹⁷⁹Philipus M.Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi... Op.Cit*, hlm. 180.

melainkan diatur secara khusus dalam peraturan hukum sendiri yang disebut J.B.V Proudhon dengan hukum *domaine public*.¹⁸⁰ Benda yang termasuk kepunyaan publik ialah segala benda yang disediakan oleh pemerintah untuk dipakai oleh pergaulan umum, seperti: jalan umum; jembatan; pelabuhan; dan sebagainya.¹⁸¹ Menurut beberapa pengarang lain, benda-benda kepunyaan publik ini merupakan segala benda yang dipakai oleh pemerintah untuk menyelenggarakan kepentingan umum, seperti gedung-gedung departemen, gedung-gedung pengadilan, gedung-gedung sekolah, dan sebagainya.¹⁸²

Proudhon menyatakan bahwa oleh karena peraturan-peraturan mengenai kepunyaan perdata biasa tidak berlaku bagi benda-benda yang termasuk kepunyaan publik, maka pemerintah bukan *eigenaar* benda-benda yang termasuk kepunyaan publik itu.¹⁸³ Negara hanya menguasai (*beheren*) dan melakukan pengawasan (*toezichthouden*) atas benda-benda yang termasuk kepunyaan publik itu.

Pendapat dari Proudhon ini menimbulkan pro dan kontra di kalangan para pakar, terutama mengenai kedudukan pemerintah dalam konsep kepunyaan publik. Sebagian pakar beranggapan bahwa pemerintah berkedudukan sebagai pemilik (*eigenaar*) dalam *domaine public*, sedangkan sebagian lainnya berpendapat bahwa pemerintah hanya sebatas sebagai pihak yang menguasai (*beheren*) dan mengawasi saja.¹⁸⁴ Paham yang menyatakan bahwa pemerintah hanya sebatas sebagai pihak yang menguasai (*beheren*) dan mengawasi dianut oleh Proudhon, H. Berthelemy, Thoerbecke, W.C.D Oliver, dan JJ. De La Bassecour Caan.¹⁸⁵ Sedangkan paham yang menyatakan bahwa pemerintah sebagai pemilik dikemukakan oleh Vegting, Marcel Waline, dan von Reeken.

H. Barthelemy sependapat dengan teori Proudhon yang menyatakan bahwa hak pemerintah atas benda-benda yang termasuk kepunyaan publik bersifat *droit de garde et de surintendance* (negara menguasai dan

¹⁸⁰E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 169.

¹⁸¹*Ibid*, hlm. 168.

¹⁸²*Ibid*, hlm, 168-169.

¹⁸³*Ibid*, 169.

¹⁸⁴S.F Marbun, 2012, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 335.

¹⁸⁵Perihal perdebatan ini dapat dibaca lebih lanjut di dalam E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi.....,Op.Cit.* hlm. 167-176.

mengawasi). Pendapat dari H. Barthelemy ini diperkuat oleh Planiol dengan mengemukakan pandangan bahwa kepunyaan publik itu (*domaine public*) tidak lain daripada hanya suatu penerusan (*voorzetting*) hak yang oleh orang-orang Romawi dahulu diakui dari apa yang disebut *res publicae*. *Res publicae* ini ditempatkan di bawah suatu *rechtsregiem* tersendiri, yaitu *res extra commercium*. Penguasaan negara terhadap kepunyaan publik tersebut ditegaskan oleh Maurice Hauriou dan Andre Laubadere dalam bentuk penguasaan secara administratif (*propiete administratif*).¹⁸⁶ Sementara itu, Marcell Walline memberikan pandangan yang berbeda. Marcell Walline berpendapat bahwa negara adalah *eigenaar* dari benda-benda kepunyaan publik, namun dalam menjalankan hak-hak yang diberikan KUH Perdata kepada *eigenaar*, kekuasaan negara itu terbatas.¹⁸⁷ Pembatasan tersebut disebabkan oleh tujuan pemanfaatan benda-benda tersebut untuk kepentingan publik. Selama tujuan dari benda dipergunakan untuk kepentingan umum, negara tidak diperbolehkan mengasingkan atau tidak dapat diperkenankan menjaminkan benda tersebut kepada pihak ketiga.¹⁸⁸

Di Belanda, dialektika benda-benda kepunyaan negara ini juga memperoleh tanggapan beragam. Thorbecke, salah seorang sarjana terkemuka di Belanda, berpendapat bahwa negara tidak menjadi *eigenaar* terhadap benda-benda yang termasuk kepunyaan publik dengan mengacu kepada ketentuan KUH Perdata Belanda. Benda-benda yang termasuk kepunyaan publik ini dianggapnya sebagai benda di luar perniagaan. Benda-benda di luar perniagaan ini tidak dapat menjadi pokok *bezit*, sehingga tidak dapat menjadi pokok hak *eigendom*. Dengan demikian, negara tidak dapat menjadi *eigenaar* benda-benda kepunyaan publik. Anggapan ini mendapat tentangan dari von Reeken dengan mengemukakan argumentasi sebagai berikut.

1. Benda-benda yang ditujukan kepada penyelenggaraan kepentingan umum, bukan benda di luar perniagaan.
2. Negara adalah *eigenaar* dari benda-benda yang termasuk kepunyaan publik. Hukum privat menurut KUHPerdata berlaku juga bagi benda-benda tersebut, asal saja tidak bertentangan dengan tujuan

¹⁸⁶Lihat dalam W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana..... Op.Cit*, hlm. 97.

¹⁸⁷Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi...., Op.Cit*, hlm. 70.

¹⁸⁸W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana.... Op.Cit*, hlm. 97.

publiknya. Bilamana benda-benda itu ditujukan kepada penggunaan umum, maka benda-benda itu untuk sebagian “di luar perniagaan”.

Anggapan von Reeken bahwa negara adalah *eigenaar* terhadap benda-benda kepunyaan publik dan hukum privat berlaku atasnya diterima di Belanda, namun anggapannya bahwa benda-benda yang ditujukan kepada penggunaan umum untuk sebagian ditarik kembali dari kekuasaan hukum privat dan harus dianggap sebagai benda-benda yang untuk sebagian di luar perniagaan, tidak diterima.¹⁸⁹ Mengenai benda-benda di luar perniagaan ini, Vegting menyatakan bahwa benda-benda yang termasuk kepunyaan publik termasuk benda-benda yang di luar perniagaan. Tujuan pengertian “benda-benda di luar perniagaan” tersebut hanyalah membatalkan tiap perjanjian jual beli yang diadakan dua pihak yang berkehendak mengasingkan suatu benda yang telah menjadi kepunyaan negara. Benda-benda yang telah menjadi kepunyaan negara tidak boleh menjadi objek suatu perjanjian jual beli antara dua pihak lain. Vegting menyimpulkan bahwa:

De overheidslichamen..... zijn eigenaren van het publiek domein en hebben..... alle bevoegheden met betrekking tot de daartoe behorende zaken welke uit de eigendom in het algemeen voortvloeien. Zij mogen op de besteming, terugkomen, de zaak met of zonder handhaving der besteming, vervreemden of met een beperkter zakelijk recht bezwaren.

(badan-badan pemerintah..... adalah pemilik kepunyaan publik dan..... mempunyai segala kekuasaan yang oleh hukum diberi kepada suatu pemilik berhubung dengan hak kepunyaannya atas benda pada umumnya. Badan-badan pemerintah itu dapat mengubah tujuan benda-benda milik publik itu, mengasingkan benda-benda itu dengan atau tanpa mengubah tujuannya, atau membebaninya dengan suatu hak kebendaan yang lebih terbatas.¹⁹⁰

Berdasarkan uraian di atas, dapat diperoleh kesimpulan bahwa teori kepunyaan negara yang digagas oleh Proudhon terus mengalami perkembangan. Teorinya yang membagi kepunyaan negara ke dalam kepunyaan privat dan kepunyaan publik secara umum tidak ditolak, namun mengenai isi kedudukan hukum negara terhadap benda-

¹⁸⁹Lihat Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi...*, *Op.Cit*, hlm. 172.

¹⁹⁰Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum.....*, *Op.Cit*, hlm. 207.

benda kepunyaan publik masih terus diperdebatkan. Di Belanda, teori yang membagi kepunyaan privat dan kepunyaan publik ini telah diadopsi di dalam hukum positifnya.¹⁹¹ Barang-barang milik pribadi pemerintah/negara (*het privaate domein van de overheid*) memiliki status yang kurang lebih sama dengan barang-barang milik pribadi seseorang atau badan hukum perdata. Barang-barang yang dimaksud digunakan untuk pemakaian sendiri dan tidak ditujukan bagi peruntukan umum (*niet bestemd voor openbare bestemming*). Barang-barang milik pribadi pemerintah/negara yang demikian itu adalah gedung-gedung kantor, rumah-rumah dinas, mobil-mobil dinas, peralatan kantor, dan sebagainya.¹⁹² Kemudian, barang-barang dengan suatu peruntukan umum dimasukkan sebagai *publiek domein*. Peruntukan umumnya ini terlihat dari peruntukan yang diberikan pemerintah terhadap milik-milikinya dengan cara membiarkannya terbuka untuk umum (dapat masuk secara bebas).

¹⁹¹Lihat Philipus M. Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi..... Op.Cit*, hlm. 180-182.

¹⁹²*Ibid*, hlm. 182.

Dummy

BAB 3

Keuangan Negara

Susunan perekonomian tidak dapat dipisahkan dari kaitannya dengan prinsip keadilan sosial dan keadilan sosial tidak pula dapat dipisahkan dari prinsip kesejahteraan sosial.¹⁹³ Kesejahteraan sosial dan perekonomian nasional yang diatur di dalam UUD 1945 tidak boleh dibaca atau dipahami sebagai dua konsep yang saling terpisah secara sendiri-sendiri.¹⁹⁴ Kedua hal tersebut tetap harus dibaca sebagai kesatuan jiwa keadilan sosial. Oleh karena itu, semua pasal UUD 1945 sepanjang mengenai perekonomian harus dibaca dan dipahami dalam kerangka konsepsi kesejahteraan sosial seperti yang diidealkan dalam cita-cita keadilan sosial.¹⁹⁵

A. Urgensi Keuangan Negara

Negara adalah organisasi yang memiliki tujuan. Adapun tujuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pencapaian tujuan negara ini

¹⁹³Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan.....Op.Cit*, hlm. 67.

¹⁹⁴Jimly Asshiddiqie, 2015, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, LP3ES, Jakarta, hlm. 97.

¹⁹⁵*Ibid*, hlm. 99.

dipimpin oleh presiden dan diselenggarakan oleh lembaga-lembaga negara secara demokratis, efisien, dan efektif sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing.

Pemerintah bertindak mewakili negara dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi negara. Adapun fungsi negara tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua fungsi, yaitu fungsi reguler dan fungsi *agent of development*.¹⁹⁶ Di dalam fungsi reguler, pemerintah menjalankan fungsi utamanya, yakni menyelenggarakan pemerintahan umum yang dampaknya dirasakan langsung oleh masyarakat. Sedangkan fungsi *agent of development* berkaitan dengan peran aktif pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara di dalam segala bidang. Hal ini merupakan manifestasi dari dianutnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Pemerintah adalah *entrepreneur* dalam usahanya mengadakan perubahan dan pembangunan masyarakat.¹⁹⁷ Setidaknya, ada empat macam kegiatan pemerintah, yaitu:¹⁹⁸

1. Kegiatan alokasi (*allocation function*). Pemerintah mengalokasikan faktor-faktor produksi maupun barang dan/atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Jadi, kegiatan ini untuk memenuhi kebutuhan individu maupun kebutuhan masyarakat yang secara efektif tidak dapat dipenuhi oleh mekanisme pasar. Misalnya, pendidikan dan kesehatan, pertahanan dan keamanan, serta keadilan.
2. Kegiatan redistribusi (*distribution function*). Pemerintah melaksanakan redistribusi pendapatan atau mentransfer penghasilan dengan cara mengenakan pajak atau memberi subsidi. Hal ini memberikan koreksi terhadap distribusi penghasilan yang ada dalam masyarakat yang kurang merata.
3. Kegiatan stabilisasi (*stabilization function*). Pemerintah bertindak menstabilisasi perekonomian dengan menggunakan berbagai kebijakan seperti kebijakan moneter, kebijakan fiskal, dan kebijakan perdagangan untuk meningkatkan atau mengurangi besarnya permintaan agregat (*aggregate demand*) sehingga dapat

¹⁹⁶M.N. Azmy Achir, *Masalah Pengurusan Keuangan Negara: Suatu Pengantar Tekhnis I*, CV Yulianti, Bandung, hlm. 7.

¹⁹⁷*Ibid.*

¹⁹⁸M. Suparmoko, *Keuangan Negara.....Op. Cit*, hlm. 23-24.

mempertahankan kesempatan kerja dan mengendalikan laju inflasi maupun deflasi;

4. Kegiatan yang mempercepat pertumbuhan ekonomi (*development function*) untuk meningkatkan standar hidup penduduk pada tingkat yang layak dan sejahtera.

Penyelenggaraan fungsi negara tersebut akan menimbulkan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan mata uang atau setidaknya tidaknya berimplikasi kepada penambahan atau pengurangan kekayaan negara. Hak negara yang dapat dinilai dengan uang meliputi hak memungut pajak, hak mencetak uang dan mengedarkan uang, hak melakukan pinjaman. Sedangkan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang di antaranya meliputi kewajiban menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan dan membayar tagihan pihak ketiga. Penyelenggaraan hak dan kewajiban tersebut membutuhkan anggaran yang bersumber dari keuangan negara.

Sehubungan dengan hal itu, kebijakan-kebijakan yang melahirkan hak dan kewajiban perlu diatur dan dikelola ke dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana ditetapkan oleh konstitusi. Dalam hal ini, pengelolaan keuangan negara mesti dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab, terutama di dalam membiayai tugas-tugas negara, baik pembiayaan untuk penyelenggaraan pemerintahan umum maupun tugas negara sebagai unsur penggerak pembangunan (*agent of development*). Untuk itu, pengelolaan keuangan negara yang efisien dan efektif, serta menjunjung tinggi prinsip kedaulatan rakyat, supremasi hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik adalah suatu keniscayaan.

Di dalam konteks hukum Indonesia, landasan konstitusional pengelolaan keuangan negara diatur secara khusus oleh UUD 1945. Pengaturannya diatur di dalam dua bab, yaitu Bab VIII yang berisi tentang Hal Keuangan dan Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Kedua bab tersebut terdiri dari 8 (delapan) pasal, yaitu: Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G. Selain itu, terdapat beberapa pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, yaitu Pasal 4, Pasal 5, Pasal 17, Pasal 18A, Pasal 20, Pasal 20A, Pasl 22D, dan Pasal 33.

Pasca perubahan UUD 1945, produk hukum yang mengatur pengelolaan keuangan negara cukup berkembang pesat dan dinamis.

Sebelum era reformasi yang bergulir di tahun 1998, pengelolaan keuangan negara masih berpedoman dan memakai produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda. Pengelolaan keuangan negara masih menggunakan *Indische Comptabiliteitswet*, yang pertama kali diundangkan pada tahun 1864 (Staatsblad tahun 1864 No. 106) dan mulai efektif berlaku sejak 1 Januari 1867. ICW ini disusun oleh Menteri Jajahan Belanda, yaitu Fransen van der Putte.¹⁹⁹ *Indische Comptabiliteitswet* Stbl. 1925 No. 448 ini selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968. Di samping ICW, produk hukum Belanda yang dipergunakan sebagai pendampingnya adalah *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 Nomor 381. Di bidang pemeriksaan, produk hukum yang digunakan ialah *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* (IAR).

Sebagai landasan hukum pengelolaan dan pemeriksaan tanggung jawab negara, produk hukum Belanda tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan pemerintahan negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Oleh karena itu, melalui Rapat Paripurna DPR pada 23 Oktober 2000, pemerintah mengajukan tiga rancangan undang-undang yang dalam pembahasannya disetujui DPR dan ditetapkan menjadi undang-undang, yaitu:

1. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan
3. Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

B. Definisi Keuangan Negara

Aspek politik, aspek hukum, aspek manajemen dan aspek ekonomi merupakan aspek-aspek yang selalu silih berganti menjadi aspek dominan di dalam perkembangan pengelolaan keuangan negara di berbagai belahan dunia. Pada awal perkembangannya, aspek politik dan hukum merupakan aspek dominan dalam pengelolaan keuangan

¹⁹⁹M. Sanoesi Tanoemihardja, 1962, *Pedoman Pengurusan Anggaran Belanja Negara*, Djambatan, Jakarta, hlm. 79.

negara. Piagam Magna Carta sebagai hasil tuntutan para bangSaw. an Inggris untuk membatasi hak Raja Jhon pada abad XIII, menjadi faktor lahirnya hak budget parlemen sebagai wujud dari pengakuan atas hak politik rakyat dalam pengelolaan keuangan negara. Hak budget ini merupakan prinsip utama yang berlaku secara universal dalam pengelolaan keuangan negara modern. Dalam perkembangan selanjutnya, aspek ekonomi mendapat perhatian yang lebih besar dalam pengelolaan keuangan negara, terutama ketika negara-negara di dunia bergiat melakukan pemulihan ekonomi dan pembangunan pasca berakhirnya Perang Dunia II. Setelah itu, seiring dengan kemajuan teknologi informasi, aspek manajemen menjadi aspek yang lebih menonjol dalam pengelolaan keuangan negara. Namun, untuk saat ini, sejalan dengan meningkatnya tuntutan keterbukaan dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara pada dekade tahun terakhir, aspek politik dan hukum kembali menduduki tempat yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan negara.

Dinamika pengelolaan keuangan negara tersebut menunjukkan betapa pentingnya kedudukan keuangan negara di dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, wajar apabila pembahasan mengenai definisi dan ruang lingkup keuangan negara selalu mengundang polemik dan diskursus. Terjadi perbedaan cukup mendasar di antara para ahli dan para praktisi di dalam merumuskan pengertian dan cakupan keuangan negara. Sebagian ahli berpendapat bahwa keuangan negara hanya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, sedangkan sebagian ahli yang lain berpendapat bahwa keuangan negara meliputi bidang yang lebih luas, yaitu selain mencakup hal-hal yang berkenaan dengan pengelolaan APBN dan APBD, juga mencakup pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan dan kebijakan moneter.²⁰⁰

Sungguhpun demikian, pengertian keuangan negara tersebut dapat dirumuskan dengan menggunakan empat pendekatan, yaitu pendekatan objek, subjek, tujuan dan proses.

²⁰⁰Hal ini disampaikan pemerintah ketika memberikan jawaban atas pandangan umum DPR RI mengenai RUU tentang Keuangan Negara, RUU tentang Perbendaharaan Negara, dan RUU tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara pada Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 6 Februari 2001. Perbedaan pendapat ini menjadi faktor penghambat yang bersifat teknis, selain dari adanya hambatan yang bersifat politik.

1. Pendekatan Objek

Definisi keuangan negara dirumuskan dengan cara melihat objek yang dikelola. Objek tersebut dapat dirumuskan secara sempit maupun secara luas. Dalam pengertian sempit, keuangan negara menurut objeknya terbatas pada uang atau benda lain yang dapat berfungsi sebagai uang. Dalam pengertian luas, keuangan negara mencakup bukan saja uang dan benda lain yang berfungsi sebagai uang, akan tetapi juga hak dan kewajiban yang bernilai uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajibannya tersebut, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal dan moneter. Secara normatif, pendekatan objek yang digunakan oleh UU Keuangan Negara termasuk ke dalam pendekatan objek dalam artian luas ini. Keuangan Negara tersebut meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

2. Pendekatan Subjek

Rumusan keuangan negara didekati dari sudut subjek yang mengelola, yaitu badan hukum. Badan hukum tersebut dapat berupa badan hukum publik (pemerintah pusat dan pemerintah daerah), atau badan usaha milik negara/daerah. Atas dasar pendekatan ini, pengelolaan keuangan oleh pemerintah melahirkan hukum anggaran dan hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Sedangkan pengelolaan keuangan oleh badan usaha milik negara/daerah melahirkan hukum yang mengatur pengelolaan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan dan hubungan keuangan antara pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah. UU Keuangan Negara memaknai keuangan negara dengan pendekatan subjek ini sebagai seluruh objek yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

3. Pendekatan Proses

Pengertian keuangan negara juga dapat dicermati pada segi proses pengelolaannya, baik ditinjau dari aspek manajemen, hukum, dan ekonomi. Dari aspek manajemen, keuangan negara meliputi seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan yang berkaitan dengan pengelolaan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Dari aspek hukum, keuangan negara meliputi seluruh kaidah yang mengatur hubungan keuangan antara pemegang kekuasaan pemerintahan negara dengan pihak lain. Kemudian, dari aspek ekonomi, keuangan negara meliputi seluruh proses ekonomi yang terjadi di luar mekanisme pasar. Dari segi pendekatan proses ini, UU Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek yang dimiliki negara mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dengan demikian, dari segi pendekatan proses, UU Keuangan Negara meninjau keuangan negara pada aspek manajemen, karena ada rangkaian kegiatan dalam pengelolaan keuangan negara.

4. Pendekatan Tujuan

Berdasarkan pendekatan ini, pengertian keuangan negara termasuk semua pemilikan dan pengelolaan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, bertujuan untuk kepentingan umum, tanpa mempertimbangkan bentuk badan hukum atau pengelolaan hak dan kewajiban. Dengan menggunakan pendekatan ini, keuangan dana pensiun, dana kesejahteraan sosial, dana kesehatan masyarakat termasuk dalam pengertian keuangan negara. Dalam hal ini, UU Keuangan Negara mengartikan keuangan negara dengan menggunakan pendekatan tujuan ini meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek yang dapat dijadikan milik negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Semua pendekatan di atas diadopsi oleh UU Keuangan Negara.²⁰¹ Untuk itu, melalui ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara,

²⁰¹Baca Penjelasan Umum UU No. 17 Tahun 2003 angka 3. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara.

keuangan negara diartikan sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Beranjak dari rumusan pengertian keuangan negara di atas, maka bidang pengelolaan keuangan negara menjadi sedemikian luas sehingga dapat dikelompokkan dalam subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

1. Subbidang pengelolaan fiskal

Subbidang pengelolaan fiskal meliputi lima fungsi, yaitu: (1) fungsi pengelolaan makroekonomi sektor pemerintah; (2) fungsi penganggaran; (3) fungsi perpajakan; (4) fungsi kepabeanan; dan (5) fungsi perbendaharaan. Fungsi pengelolaan kebijakan makroekonomi sektor pemerintah dilaksanakan berdasarkan rencana strategis nasional dalam penyelenggaraan negara. Fungsi penganggaran merupakan fungsi yang bersifat koordinatif dalam penyusunan dan pengendalian pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Fungsi perpajakan bertujuan mendukung pembiayaan kegiatan pemerintahan, fungsi regulasi, dan fungsi ekonomi pemerintah. Sedangkan fungsi kepabeanan merupakan fungsi pengamanan dan fasilitator dalam hubungan internasional yang berkaitan dengan lalu lintas modal, barang, jasa, dan informasi. Adapun mengenai fungsi perbendaharaan, fungsi ini adalah fungsi primer di dalam pengelolaan keuangan negara.

2. Subbidang pengelolaan moneter

Fungsi pengelolaan kebijakan moneter diambil oleh bank sentral atau Bank Indonesia dengan tujuan untuk memelihara dan mencapai stabilitas nilai mata uang dengan cara mengendalikan jumlah uang yang beredar di masyarakat dan penetapan suku bunga. Kegiatan pengendalian jumlah uang yang beredar ini pada dasarnya merupakan salah satu bagian integral dari kebijakan ekonomi makro yang ditempuh otoritas moneter. Tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan moneter adalah pencapaian stabilitas ekonomi makro, seperti stabilitas harga (rendahnya laju inflasi), pertumbuhan ekonomi, serta tersedianya lapangan kerja. Setidaknya, ada dua

jenis kebijakan moneter, yaitu kebijakan moneter ekspansif dan kebijakan moneter kontraktif.²⁰² Kebijakan moneter ekspansif adalah kebijakan moneter yang ditujukan untuk mendorong kegiatan ekonomi yang antara lain dilakukan melalui peningkatan jumlah uang yang beredar. Sebaliknya, kebijakan moneter kontraktif adalah kebijakan moneter yang ditujukan untuk memperlambat kegiatan ekonomi yang antara lain dilakukan melalui penurunan jumlah uang yang beredar.

c) Subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan

Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, walaupun berada di bawah tanggung jawab badan hukum pengelola kekayaan negara yang bersangkutan, termasuk dalam pengertian keuangan negara dalam arti yang luas, karena berkait erat dengan hak dan kewajiban pemerintah. Kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah merupakan salah satu unsur keuangan negara yang wajib dikelola dengan sebaik-baiknya. Namun, pengelolannya dilakukan berbeda dengan pengelolaan kekayaan negara yang tidak dipisahkan. Fungsi perusahaan negara/perusahaan daerah mempunyai peran ganda, yaitu badan usaha yang bersifat *profit oriented* dan sekaligus juga berfungsi sebagai *agent of development*. BHMN PT, BUMN, BUMD, atau nama lainnya yang menyelenggarakan amanah konstitusional Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945 adalah kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, atau memajukan kesejahteraan umum. Penggunaan fasilitas pemerintah atau kekayaan negara yang pengelolannya berada di bawah tanggung jawab BHMN PT, BUMN, BUMD, atau nama lainnya, tentu harus dipertanggung jawabkan dan diawasi sebagai bentuk pengelolaan keuangan negara yang terbuka dan akuntabel.

Implikasi dari definisi keuangan negara yang luas tersebut menyebabkan ruang lingkup pengelolaan keuangan negara sebagai penjabaran ketentuan UUD 1945 tidak saja meliputi APBN/APBD, tetapi juga mencakup pengelolaan seluruh hak-hak dan kewajiban

²⁰²Perry Warjiyo dan Solikin, 2003, *Kebijakan Moneter di Indonesia*, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan (PPSK) Bank Indonesia, Jakarta, hlm. 3-4.

negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Penafsiran yang memaknai keuangan negara dalam arti yang luas ini kemudian dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 48/PUU-XI/2013, yaitu di dalam perkara pengujian UU No. 17 Tahun 2013. Rumusan pengertian keuangan negara yang sedemikian luas tersebut dimaksudkan untuk:

1. mengamankan kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi, maupun penerimaan negara bukan pajak;
2. untuk mencegah adanya celah dalam regulasi yang dapat mengakibatkan timbulnya kerugian negara.

C. Anggaran Negara

Persoalan keuangan negara merupakan suatu hal yang fundamental bagi setiap negara. Di dalam keuangan negara itu sendiri selain mengandung unsur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, juga di dalamnya dijumpai unsur kekayaan negara, baik yang dikuasai langsung oleh pemerintah maupun kekayaan negara yang dipisahkan. Anggaran negara merupakan alat pelaksana pengurusan keuangan negara. Anggaran negara merupakan instrumen untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara yang diurus langsung oleh pemerintah maupun menjadi alat penggerak pengurusan kekayaan negara yang dipisahkan oleh perusahaan-perusahaan negara.²⁰³ Melalui anggaran negara, kekayaan negara dapat bertambah atau berkurang.

Penggunaan uang dari anggaran negara dapat mencerminkan cara bagaimana pemerintah melaksanakan tugasnya.²⁰⁴ Oleh karena itu, Hukum Administrasi Negara memandang anggaran negara sebagai objek hubungan-hubungan hukum yang istimewa (*bijzondere rechtsbetrekking*) yang memungkinkan para pejabat (otorisator, ordonator, dan bendaharawan) berdasarkan wewenangnya mengadakan pengeluaran/penerimaan anggaran negara, menguji kebenaran, memerintahkan

²⁰³M.N. Azmy Achir, *Masalah Pengurusan Keuangan.....Op.Cit*, hlm. 46.

²⁰⁴M. Sanoesi Tanoemihardja, *Pedoman Pengurusan.....Op.Cit*, hlm. 36.

pembebanannya, serta menerima, menyimpan, membayar atau mengeluarkan anggaran negara, dan mempertanggung jawabkannya.²⁰⁵

Konsep anggaran tidak melulu berkaitan dengan ilmu ekonomi, namun juga berkaitan dengan bidang ilmu lainnya, yaitu ilmu hukum, ilmu administrasi, maupun ilmu pemerintahan.²⁰⁶ Berdasarkan pendekatan ilmu ekonomi, anggaran merupakan bagian dari konsep ekonomi mikro jika diletakkan pada tataran rumah tangga atau perusahaan, serta menjadi bagian dari ekonomi makro jika diletakkan pada tataran negara sebagaimana tergambar dalam anggaran negara.²⁰⁷ Di dalam ilmu ekonomi publik, anggaran mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi politik (otorisasi), fungsi pengawasan, dan fungsi mikro ekonomi. Ketiga fungsi tersebut pada dasarnya menguatkan struktur dan tujuan anggaran suatu negara yang lazimnya menentukan kelangsungan pertumbuhan pembangunan suatu negara.²⁰⁸

Secara etimologi, anggaran negara (*budget*) berasal dari kata “*bougette*” yang berarti kantong kecil atau aksentas yang terbuat dari kulit yang semenjak tahun 1870 selalu dibawa oleh Menteri Keuangan Inggris (*Chancellor of the Exchequer*) pada permulaan tahun dinas anggaran. Kantong tersebut berisikan surat-surat autentik tentang rencana pemasukan pajak yang akan dipungut dan ikhtisar rencana pengeluaran yang akan disampaikan ke sidang Majelis Rendah (*house of commons*). Sebelum sidang dimulai, Menteri Keuangan akan membuka tas kulit dan mengambil surat-surat dari tas tersebut sembari memberikan penjelasan secara lisan mengenai rencana-rencana pengeluaran-pengeluaran negara, baik pengeluaran yang menyangkut untuk raja dan keluarganya ataupun pengeluaran-pengeluaran umum. Dalam penjelasan itu, Menteri Keuangan juga menerangkan rencana-rencana yang akan ditempuh dan berapa besarnya pajak yang akan dipungut untuk menutupi rencana-rencana pengeluaran tersebut. Pada perkembangannya kemudian, anggota Majelis Rendah mengartikan kata *bougette* (kantong kecil) untuk pengertian anggaran.

²⁰⁵Arifin P. Soeria Atmadja, 1986, *Mekanisme Pertanggung jawaban Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 20.

²⁰⁶Dian Puji N. Simatupang, 2005, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*, Penerbit Papas Sinar Sinanti, Jakarta, hlm, 39.

²⁰⁷*Ibid.*

²⁰⁸*Ibid*, hlm. 40.

Keuangan negara terkadang tidak habis digunakan dalam satu tahun anggaran. Jika hal ini terjadi, maka penerimaan negara yang tidak habis digunakan dalam suatu tahun anggaran dapat digunakan untuk membiayai anggaran belanja pada tahun anggaran berikutnya. Penerimaan negara yang tidak habis di dalam suatu tahun anggaran dapat menjadi sumber pendapatan tahun anggaran berikutnya, sehingga membantu meningkatkan kemampuan pembiayaan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, *sustainability* anggaran akan tetap terus terpelihara sehingga keseimbangan fundamental perekonomian dapat terus dipertahankan dalam jangka waktu yang panjang.

Anggaran negara/daerah sesuai dengan fungsinya akan menjadi pedoman bagi manajemen pemerintahan dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan dan sekaligus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian dalam mencapai tujuan nasional, baik yang bersifat rutin (*current expenditures*) dan belanja modal (*capital expenditures*). Oleh karena itu, anggaran negara/daerah tidak hanya digunakan untuk kebutuhan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pembangunan.

Salah satu prinsip yang sangat penting untuk menegakkan disiplin anggaran adalah prinsip universalitas. Prinsip universalitas mencakup dua aturan pokok, yaitu aturan *nonkontraksi* dan aturan *nonafektasi* penerimaan. Aturan *nonkontraksi* mengandung makna bahwa pengeluaran dan penerimaan yang dicantumkan dalam undang-undang anggaran negara adalah bruto, serta dilarang melakukan kompensasi antara penerimaan dengan pengeluaran dan mencantumkan angka netto penerimaan setelah dikurangi pengeluaran. Aturan *nonafektasi* penerimaan menghendaki bahwa setiap penerimaan tidak boleh hanya digunakan untuk membiayai pengeluaran tertentu, tetapi harus dapat digunakan secara umum guna membiayai setiap pengeluaran yang ditentukan dalam anggaran belanja negara/daerah. Konsekuensi kedua aturan ini adalah bahwa setiap penerimaan yang diperoleh suatu instansi tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran instansi yang bersangkutan dan harus disetorkan sepenuhnya ke Kas Negara/Daerah. Namun, bagi suatu instansi pemerintah tertentu yang melakukan kegiatan yang bersifat industrial dan komersial yang harus

bersaing dengan badan usaha swasta di dalam penyediaan barang dan jasa kepada masyarakat luas, diberikan pengecualian dalam penerapan prinsip universalitas di dalam pengelolaan keuangannya. Bagi instansi pemerintah yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, instansi tersebut diperkenankan menggunakan secara langsung penerimaannya dengan maksud agar penyelenggaraan kegiatan dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya. Instansi pemerintah tersebut dapat diberikan status Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU).

D. Pengelolaan Keuangan Negara

Fungsi pemerintah di bidang ekonomi, selain untuk mengatur dan mengawasi, juga bertindak untuk melindungi dan menyelamatkan. Untuk menjamin kelangsungan perekonomian nasional. Pemerintah dapat secara aktif mendorong pertumbuhan badan usaha yang dimiliki dan dikelola oleh masyarakat melalui penyertaan modal atau bantuan pendanaan dari pemerintah.

Pemerintah bertindak ibaratnya seorang kepala rumah tangga yang memimpin sebuah rumah tangga. Meskipun bertindak dalam kedudukan yang sama, namun terdapat beberapa perbedaan di dalam pelaksanaan kewajibannya itu. Pengurusan rumah tangga selalu dimulai dengan menghitung berapa jumlah penghasilan (gaji) yang diterima, setelah itu baru dipertimbangkan pengeluaran-pengeluaran apa saja yang mesti dikeluarkan. Lain halnya dalam menyusun anggaran belanja untuk negara, tindakan yang dilakukan terlebih dahulu adalah menyelidiki apa saja kewajiban pemerintah dan berapa jumlah pengeluaran yang diperlukan. Sesudah itu, baru dicari penerimaan apa saja yang bisa diperoleh pemerintah untuk menunaikan kewajibannya.

Tindakan pemerintah dalam mengurus rumah tangganya tersebut mirip polanya dengan rumah tangga perusahaan, yaitu harus ada pembiayaannya terlebih dulu.²⁰⁹ Adapun perbedaannya hanya terletak pada pendapatan dan sumber pembiayaannya saja. Pada rumah tangga perusahaan (*bedrijfshuishouding*), penerimaannya berasal dari modalnya sendiri, modal pinjaman dari orang lain, dan/atau hasil penjualan dari kekayaannya sendiri. Sedangkan pada rumah tangga

²⁰⁹M. Sanoesi Tanoemihardja, *Pedoman Pengurusan.....*, *Op.Cit*, hlm. 21.

negara (*staatshuishouding*), selain dari modalnya sendiri, pemerintah mempunyai kekuasaan memungut uang dari masyarakat secara paksa, meskipun tanpa ada imbal balik (*contraprestatie*) dari pemerintah. Di samping itu, pemerintah juga bisa mencetak uang untuk selanjutnya diedarkan kepada masyarakat.

Pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, perlu ada mekanisme kontrol atas penyelenggaraannya. Dalam hal ini, prinsip saling mengawasi (*check and balance*) merupakan salah satu prinsip yang jamak dianut dalam penyelenggaraan negara modern. Di dalam prinsip saling mengawasi, masing-masing lembaga negara mempunyai tugas dan fungsi tersendiri yang saling mengimbangi sehingga tercipta mekanisme saling kontrol satu sama lain.

Indonesia menganut prinsip *check and balance* sebagaimana tercermin dari konsep pemisahan kekuasaan secara horizontal (*horizontal separation of power*). Pemisahan kekuasaan itu dilakukan dengan menerapkan prinsip *checks and balances* di antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat yang diidealkan saling mengendalikan satu sama lain.²¹⁰ Di dalam pengelolaan keuangan negara, setidaknya ada empat lembaga negara yang saling terkait, yaitu Presiden, DPR, DPD, dan BPK.

Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara dituangkan dalam bentuk undang-undang yang ditetapkan setiap satu tahun. Berbeda dengan undang-undang lainnya, undang-undang mengenai APBN bersifat unik karena mengatur kondisi-kondisi yang harus dicapai dalam tahun anggaran yang bersangkutan (*acte condition*). APBN dijabarkan dalam angka-angka dan program yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Sementara undang-undang lain, pada umumnya bersifat *acte regle* yaitu memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat umum mengenai bidang undang-undang yang bersangkutan. Selain itu, undang-undang APBN mempunyai jangka waktu terbatas yakni hanya berlaku untuk masa satu tahun.

Penetapan APBN dalam bentuk undang-undang adalah konkretisasi dari kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh DPR. Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa DPR memiliki fungsi anggaran. Atas

²¹⁰Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 40.

dasar ini, DPR mempunyai otoritas penuh untuk membahas rancangan undang-undang APBN bersama dengan presiden dan bahkan berhak pula menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden tersebut. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden, pengelolaan anggaran negara terpaksa harus menggunakan UU APBN yang disahkan pada tahun sebelumnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, ketentuan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 tersebut mengandung makna bahwa jika RAPBN yang tidak disetujui itu hanya pada bagian tertentu, sedangkan bagian lainnya mendapat persetujuan bersama, maka bagian-bagian yang sudah mendapat persetujuan itu dapat dilaksanakan tanpa harus menunggu persetujuan atas bagian yang belum disetujui.²¹¹ Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa yang harus dilaksanakan berdasarkan anggaran tahun yang lalu adalah hanya sepanjang hal-hal yang belum atau tidak mendapat persetujuan bersama itu saja.²¹²

Dengan demikian, undang-undang APBN merupakan produk bersama antara Presiden dengan DPR yang meletakkan peran DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN.²¹³ Undang-undang APBN tersebut mencerminkan pembiayaan kegiatan pemerintahan negara dan sekaligus mengindikasikan penerimaan negara guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Anggaran negara tersebut mencakup seluruh pembiayaan bagi kegiatan berbagai lembaga negara. Dalam hal ini, anggaran lembaga negara disusun sendiri oleh masing-masing lembaga negara berdasarkan kebutuhan atau rencana kerja dari lembaga negara yang bersangkutan dengan memperhatikan norma atau standar yang ditetapkan sebagai acuan dalam penyusunan anggaran. Penyusunan rencana anggaran oleh lembaga negara tersebut kemudian dihimpun dan dirangkum oleh presiden dalam satu kesatuan yang disebut RUU APBN untuk kemudian disampaikan kepada DPR guna dibahas dan ditetapkan menjadi undang-undang.

Dari uraian di atas, terlihat jelas bahwa kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintah dalam hal penetapan APBN. Pemerintah

²¹¹Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 296.

²¹²*Ibid*, hlm. 296-297.

²¹³Periksa Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

tidak dapat melaksanakan anggaran yang diajukannya, sebelum ditetapkan oleh DPR. Berdasarkan persetujuan DPR, ditetapkanlah batas pengeluaran tertinggi yang dapat dikeluarkan dari Kas Negara. Sedangkan dari segi penerimaan negara, DPR memberikan otoritas kepada pemerintah untuk melakukan pemungutan pajak atau pungutan lainnya yang digunakan untuk menutupi dan membiayai pengeluaran negara. Dengan demikian, secara kelembagaan, hubungan antara Presiden dengan DPR sangat erat. DPR memegang kekuasaan menetapkan kebijakan APBN, sementara presiden memegang kekuasaan untuk melaksanakan kebijakan yang telah tertuang di dalam APBN. Di bidang hukum keuangan negara, kewenangan DPR dikenal dengan hak budget, sementara kekuasaan pelaksanaan di bidang keuangan negara yang berada di tangan presiden dikenal dengan sebutan kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara.

Kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara yang dipegang presiden bersumber pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan umum tersebut dibagi ke dalam dua kekuasaan, yaitu kekuasaan untuk mengambil keputusan yang mengakibatkan terjadinya pengeluaran negara (*administratief beheer*) dan kekuasaan untuk memutuskan pelaksanaan pembayaran (*comptabel beheer*). Kekuasaan ini dikuasakan Presiden kepada Menteri Keuangan selaku pengelola anggaran pemerintah pusat dan wakil pemerintah sebagai pemegang saham pada perusahaan milik pemerintah pusat. Menteri Keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia yang berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional.

Kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara tersebut juga dikuasakan Presiden kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang. Setiap Menteri/Pimpinan Lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Menteri/pimpinan lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri lainnya ini berimplikasi terhadap perlunya dilakukan pemisahan secara

tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan.²¹⁴ Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.

Sejalan dengan asas pendelegasian kekuasaan fungsional dalam penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan pengelolaan kebijakan moneter dilimpahkan kepada gubernur bank sentral (Bank Indonesia). Selanjutnya, sesuai dengan asas pendelegasian kekuasaan secara teritorial dalam negara kesatuan, kekuasaan umum keuangan negara diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku pengelola anggaran daerah dan wakil pemerintah daerah sebagai pemegang saham pada perusahaan milik pemerintah daerah.

Di dalam pengelolaan keuangan negara, penyelenggaraan kekuasaan umum presiden yang terbagi ke dalam *administratief beheer* dan *comptabel beheer* dijalankan berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan dengan maksud agar terwujud mekanisme *checks and balances* dalam pengelolaan keuangan. Pemisahan kekuasaan ini dilakukan secara tegas dengan memisahkan antara pemegang kewenangan administratif (*administratief beheer*) dengan pemegang kewenangan kebendaharaan (*comptabel beheer*).

1. Pengurusan Umum/Administratif (*administratief beheer*)

Di dalam pengurusan umum/administratif, fokus pengurusannya menyangkut permasalahan penguasaan terhadap keuangan negara. Pengurusan umum mengandung kekuasaan bertindak dalam arti mengurus dan mengatur hal yang berhubungan dengan pengeluaran dan penerimaan keuangan negara dengan berdasarkan dan berpedoman pada APBN/APBD.²¹⁵ Pengurusan umum erat

²¹⁴Pemisahan secara tegas kewenangan tersebut dilakukan dalam rangka untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran. Hal ini disampaikan dalam sambutan Menteri Keuangan berkenaan dengan disetujuinya RUU tentang Perbendaharaan Negara untuk disahkan menjadi UU pada tanggal 18 Desember 2003 di Sidang Paripurna DPR RI.

²¹⁵Bandingkan dengan Bohari, 1995, *Hukum Anggaran Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 81.

hubungannya dengan penyelenggaraan tugas pemerintah yang membawa akibat terhadap terjadinya pengeluaran dan/atau penerimaan negara. Untuk pemerintah pusat, pengurusan umum diserahkan kepada kementerian negara/lembaga. Sedangkan untuk pemerintah daerah, diserahkan kepada kepala satuan kerja perangkat daerah.²¹⁶ Kewenangan pengurusan umum/administratif tersebut meliputi:

- a. melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara/daerah;
- b. melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga atau daerah sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut; serta
- c. memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran negara/daerah.

Pengurusan umum/administratif ini dalam realisasinya terdiri dari dua fungsi pengurusan yang saling terkait, yaitu: i) fungsi *otorisator*; dan ii) fungsi *ordonnateur*. Kedua fungsi pengurusan umum tersebut menimbulkan hak sebagai berikut: ²¹⁷

- a. mengambil keputusan yang akan mengakibatkan terjadinya pengeluaran negara/daerah;
- b. mengambil keputusan-keputusan yang mengakibatkan masuknya penerimaan negara/daerah; dan
- c. menerbitkan perintah membayar dan perintah menagih.

Otorisator adalah pejabat yang memperoleh pelimpahan wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan adanya penerimaan dan/atau pengeluaran negara. Tindakan dari otorisator disebut dengan otorisasi. Kewenangan otorisasi adalah kewenangan untuk bertindak dan mengatur yang membawa akibat-akibat keuangan, baik berupa penerimaan maupun berupa pengeluaran. Otorisasi ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: otorisasi berlaku umum dan otorisasi berlaku khusus. Otorisasi berlaku umum adalah otorisasi yang tidak membawa akibat langsung pada pengeluaran dan/atau penerimaan negara. Contoh otorisasi umum:

²¹⁶Lihat Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 6 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara.

²¹⁷M. Sanoesi Tanoemihardja, *Pedoman Pengurusan..... Op. Cit*, hlm. 82.

undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, keputusan presiden, instruksi presiden, peraturan gaji pegawai negeri, peraturan pemberian tunjangan, dan sebagainya. Otorisasi umum baru akan berakibat pengeluaran dan/atau penerimaan apabila sudah ada atau dilengkapi otorisasi yang bersifat khusus. Otorisasi bersifat khusus adalah otorisasi yang mempunyai akibat langsung terhadap penerimaan dan/atau pengeluaran negara. Contoh otorisasi khusus adalah surat keputusan pengangkatan pegawai, surat keputusan penunjukan bendahara, surat keputusan pensiun, dan sebagainya. Otorisasi khusus ini dapat lagi dibedakan berdasarkan kategori: a) otorisasi yang berlaku terus-menerus; b) otorisasi berkala/periodik; c) otorisasi kolektif; d) otorisasi rutin; e) otorisasi pembangunan; dan f) otorisasi insidental.²¹⁸

Sementara itu, fungsi *ordonnateur* merupakan fungsi pelengkap dari fungsi otorisasi yang di dalamnya memuat kewenangan menguji tagihan-tagihan kepada negara/daerah, membebankannya pada mata anggaran yang telah ditentukan, menerbitkan surat perintah membayar uang, serta menerbitkan surat perintah menagih.²¹⁹ Fungsi *ordonnateur* tercermin dalam penerbitan kertas-kertas berharga yang berisi perintah kepada Bendaharawan Umum untuk mengeluarkan uang-uang negara/daerah dari dalam Kas Negara/Daerah. Dalam hal ini, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berhak untuk menguji, membebankan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN/APBD. Apabila tagihan-tagihan tersebut telah memenuhi persyaratan, maka ordonator menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) dan/atau Surat Penagihan. Kewenangan menerbitkan surat perintah membayar dan/atau surat penagihan tersebut merupakan kekuasaan *ordonnancering*.²²⁰ Kewenangan dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran sehubungan dengan pelaksanaan kekuasaan *ordonnancering* ini, meliputi:

²¹⁸M.N Azmy Achir, *Pengurusan Keuangan..... Op.Cit*, hlm. 111-113.

²¹⁹Bohari, *Hukum Anggaran.... Op.Cit*, hlm. 68-69 dan M. Sanoesi Tanoemihardja, 1962, *Pedoman Pengurusan....., Op. Cit*, hlm. 85.

²²⁰*Ibid*, hlm. 74.

- a. menguji kebenaran material surat-surat bukti mengenai hak pihak penagih;
- b. meneliti kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan/kelengkapan sehubungan dengan ikatan/perjanjian pengadaan barang/jasa;
- c. meneliti tersedianya dana yang bersangkutan;
- d. membebankan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan;
- e. memerintahkan pembayaran atas beban APBN/APBD.

Meskipun pada dasarnya Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara dan Bendahara Umum Daerah adalah bertanggung jawab melaksanakan tugas kebendaharaan, namun kepadanya oleh UU Perbendaharaan Negara diberikan pula fungsi *ordonnateur* berupa kewajiban memerintahkan penagihan piutang negara/daerah kepada pihak ketiga sebagai penerimaan anggaran.²²¹ Dengan demikian, Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara dan Bendahara Umum Daerah juga mempunyai fungsi *ordonnateur*, walaupun hanya terbatas dalam hal memerintahkan penagihan piutang negara/daerah kepada pihak ketiga. Hal ini membuktikan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekadar kasir, namun bertindak selaku pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.

2. Pengurusan Khusus/Kebendaharaan (*comptabel beheer*)

Pengurusan khusus mengandung kewajiban menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan dan mempertanggung jawabkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah yang berada dalam penguasannya. Pengurusan khusus mempunyai kewajiban melaksanakan perintah-perintah yang datangnya dari pengurusan umum. Pengurusan khusus ini lazim disebut dengan istilah *comptabel* yang mengandung pengertian “bertanggung jawab”.

²²¹Bagi Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf n dan Pasal 8 ayat (4) UU No. 1 Tahun 2004. Kemudian bagi Pemerintah Daerah disebutkan dalam Pasal 9 ayat (2) huruf n UU No. 1 Tahun 2004.

Istilah ini kemudian diganti dengan istilah “bendaharawan” yang sekarang telah digunakan sebagai istilah resmi dalam peraturan perundang-undangan.²²² Kata “bendahara” itu pada awal mulanya diartikan sebagai pemegang harta atau kekayaan negara/raja, yang kemudian berkembang maknanya menjadi penanggung jawab atau pengurus keuangan.²²³ Saat ini, bendahara sudah menjadi sebuah konsep hukum. Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah.²²⁴

Di lingkungan pemerintah pusat, pengurusan khusus (*comptabel beheer*) dipimpin oleh Bendahara Umum Negara, yaitu Menteri Keuangan.²²⁵ Menteri Keuangan ini kemudian mengangkat Kuasa Bendahara Umum Negara pada setiap wilayah kerja yang telah ditetapkan.²²⁶ Tugas kebendaharaan dari Kuasa Bendahara Umum Negara ini meliputi kegiatan menerima, menyimpan, membayar atau menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggung jawabkan uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya.²²⁷ Secara khusus, Kuasa Bendahara Umum Negara bertugas melaksanakan penerimaan dan pengeluaran Kas Negara di dalam koridor pengendalian pelaksanaan APBN.²²⁸ Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara. Kewajiban yang harus dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara

²²²Lihat dalam Bohari, *Hukum Anggaran.... Op.Cit*, hlm. 82.

²²³Lihat dalam Sekretariat Jenderal DPR RI, Risalah Rapat Panja Pansus RUU tentang RUU tentang 3 (tiga) Bidang Keuangan Negara (Perbendaharaan Negara), hlm. 46.

²²⁴Pasal 1 angka 14 UU No. 1 Tahun 2004.

²²⁵Pasal 1 angka 15 UU No. 1 Tahun 2004, Pasal 7 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004.

²²⁶Kuasa Bendahara Umum Negara ini diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara. Struktur organisasinya diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 262 /PMK.01 /2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Saat ini, ada 34 Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan 182 Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara.

²²⁷Pasal 8 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004.

²²⁸Pasal 8 ayat (3) jo. Pasal 7 ayat (2) huruf c UU No. 1 Tahun 2004.

Umum Negara sehubungan dengan pelaksanaan tugasnya tersebut, meliputi:²²⁹

- a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
- b. menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBN yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
- d. memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran negara;
- e. menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

Sementara itu, pada lingkungan pemerintahan daerah, pengurusan khusus (*comptabel beheer*) dipimpin oleh Bendahara Umum Daerah, yaitu Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD.²³⁰ Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBD dilakukan oleh Bendahara Umum Daerah.²³¹ Kewajiban Bendahara Umum Negara dalam pengurusan khusus (*comptabel beheer*) ini, meliputi:

- a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran;
- b. menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBD yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
- d. memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran daerah;
- e. menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

Kemudian, dalam rangka membantu pelaksanaan tugas kebendaharaan di lingkungan kementerian negara/lembaga/satuan

²²⁹Pasal 19 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004.

²³⁰Pasal 1 angka 16 UU No. 1 Tahun 2004, Pasal 1 angka 21 UU No. 1 Tahun 2004, Pasal 9 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004.

²³¹Pasal 20 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004.

kerja perangkat daerah, diangkat Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran.²³² Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran ini dapat dikatakan sebagai pemegang kas kecil di lingkungan kementerian/lembaga atau satuan perangkat kerja daerah. Fungsinya adalah pemegang uang untuk dipertanggung jawabkan (*regisseur d'avances*). Keberadaan dari Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran ini diperlukan karena alasan praktis, sehingga ia tidak sepenuhnya memiliki karakteristik sebagai bendaharawan. Oleh karena itu, di dalam UU Perbendaharaan Negara, Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran mempunyai kewenangan tersendiri. Bendahara Penerimaan adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggung jawabkan uang pendapatan negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.²³³ Bendahara Pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayar, menatausahakan, dan mempertanggung jawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.²³⁴

Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran merupakan pejabat fungsional yang tidak boleh dirangkap oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau Kuasa Bendahara Umum Negara. Secara fungsional, Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada Kuasa Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah.²³⁵ Mengenai pengangkatannya, Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran di lingkungan Kementerian/lembaga diangkat oleh Menteri/Pimpinan lembaga. Sedangkan untuk lingkungan satuan kerja perangkat daerah, Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran tersebut diangkat oleh gubernur/bupati/wali kota.

²³²Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004.

²³³Lihat Pasal 1 angka 17 UU No. 1 Tahun 2004.

²³⁴Lihat Pasal 1 angka 18 UU No. 1 Tahun 2004.

²³⁵Pasal 53 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004.

Dummy

BAB 4

Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah dalam Hukum Pertanahan

Kewenangan hak menguasai negara menimbulkan kewajiban kepada negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.²³⁶ Pelaksanaan kewenangan hak menguasai negara tersebut tidak akan aktif dan efektif berjalan, jika tidak ada instansi pemerintah yang menggerakkannya. Instansi pemerintah adalah organ yang menjalankan fungsi negara dalam mewujudkan tujuan negara. Sementara itu, instansi pemerintah pun tidak akan leluasa bergerak apabila tidak didukung oleh ketersediaan tanah yang disertai oleh jaminan penguasaan tanah. Oleh sebab itu, perlu kiranya diselidiki mengenai sejauh mana UUPA maupun peraturan pelaksanaannya mengatur hak-hak penguasaan atau hak kepemilikan tanah bagi keperluan instansi pemerintah secara lebih mendalam.

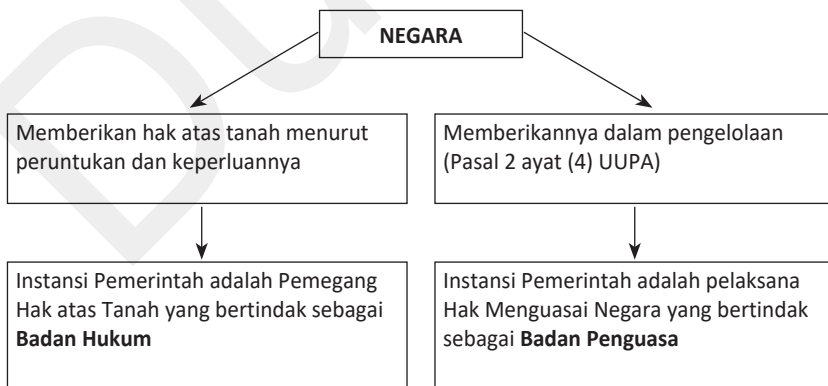
A. Pengaturan Tanah Pemerintah dalam UUPA

Secara eksplisit, UUPA tidak menyebutkan dengan rinci mengenai bentuk hak penguasaan Tanah Pemerintah. UUPA hanya menyinggung sekilas mengenai kemungkinan pemberian tanah kepada instansi pemerintah melalui Penjelasan Umum II (2) paragraf ke-6 UUPA, sebagai berikut:

²³⁶Lihat Konsideran bagian Berpendapat huruf d UUPA.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4).

Merujuk kepada Penjelasan Umum II (2) paragraf ke-6 UUPA tersebut di atas, dapat dipahami bahwa pemberian penguasaan tanah oleh negara kepada instansi pemerintah bisa dilakukan melalui 2 (dua) cara. *Pertama*, melalui pemberian hak atas tanah menurut peruntukan dan keperluannya. Negara memberi tanah atas dasar pertimbangan bahwa instansi pemerintah adalah subjek hukum yang berhak mempunyai tanah dengan hak atas tanah. Kedudukan instansi pemerintah adalah sebagai subjek hukum yang mempunyai kedudukan yang sama seperti badan hukum atau perorangan lainnya. *Kedua*, memberikannya dalam pengelolaan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 ayat (4) UUPA. Negara memberi tanah untuk dikelola oleh instansi pemerintah dalam kedudukannya sebagai pelaksana hak menguasai negara. Instansi pemerintah adalah wakil negara yang bertindak selaku Badan Penguasa dalam pengelolaan tanah yang diberikan oleh negara.



Bagan 4.1 Pemberian Penguasaan Tanah oleh Negara kepada Instansi Pemerintah

Pada dasarnya, UUPA tidak mengatur secara rinci perihal hak penguasaan atau hak kepemilikan tanah untuk keperluan instansi pemerintah. Sebelum UUPA diberlakukan dan diundangkan pada 24 September 1960, penguasaan tanah oleh instansi pemerintah diatur oleh PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Setelah UUPA diberlakukan, PP No. 8 Tahun 1953 tidak dicabut keberadaannya.²³⁷ Secara substantif, beberapa materi muatan PP No. 8 Tahun 1953 tentu ada yang tidak sesuai dengan UUPA, karena pembentukannya masih mengacu kepada produk hukum Belanda yang notabene sudah dicabut oleh UUPA.²³⁸ Beberapa materi tertentu,

²³⁷PP No. 8 Tahun 1953 masih tetap berlaku merujuk kepada ketentuan Pasal 58 UUPA. Pembentukan PP No. 8 Tahun 1983 ini pada mulanya dimaksudkan untuk mengatur kembali penguasaan tanah-tanah negara sebagaimana termaktub dalam surat keputusan Gubernur Jenderal tertanggal 25 Januari 1911 Nomor 33 (*Staatsblad* 1911 Nomor 110) tentang penguasaan “benda-benda yang tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik negara”, sebagaimana telah diubah, terakhir dengan surat keputusan tertanggal 22 Agustus 1940 Nomor 30 (*Staatsblad* 1940 Nomor 430). Sebelum digantikan oleh PP No. 8 Tahun 1953, surat keputusan Gubernur Jenderal tertanggal 25 Januari 1911 Nomor 33 (*Staatsblad* 1911 Nomor 110) merupakan satu-satunya produk hukum yang mengatur tanah-tanah “*vrij landsdomein*” yang mulai berlaku sejak zaman pemerintah kolonial Belanda. Meskipun di dalam surat keputusan Gubernur Jenderal tertanggal 25 Januari 1911 Nomor 33 (*Staatsblad* 1911 Nomor 110) tidak diatur mengenai kewajiban masing-masing Departemen terhadap tanah-tanah negara yang dikuasainya, namun berdasarkan pendapat umum di masa itu, penguasaan tanah tersebut mengandung kewajiban-kewajiban bagi Departemen yang bersangkutan untuk mempergunakan tanah Negara itu menurut peruntukannya. Departemen *van Binnenlands Bestuur* (Departemen Dalam Negeri) mengemban kewajiban khusus untuk menjaga jangan sampai hak-hak negara atas “*domein-nya*” dilanggar oleh siapapun. Oleh karena itu, pada dasarnya, tiap bidang tanah negara itu sudah dianggap masuk di dalam lingkungan penguasaan sesuatu departemen, sekalipun menurut kenyataannya pada tanah yang bersangkutan tidak selalu terlihat tanda-tanda atau bekas-bekas pelaksanaan sesuatu “*beheersdaad*”. Suatu bidang tanah dapat saja dianggap di bawah penguasaan suatu Departemen, jika di departemen tersebut terdapat anggaran yang membiayai pemeliharaan tanah yang bersangkutan.

²³⁸Sedari awal, pembentukan PP No. 8 Tahun 1953 dimaksudkan untuk mengatur kembali penguasaan tanah-tanah negara yang pengelolaannya mulai kacau sejak zaman pendudukan Jepang. Di masa pendudukan Jepang, untuk keperluan peperangan, jawatan pemerintahan diberi keleluasaan penuh untuk mengatur kepentingannya masing-masing, sehingga mengakibatkan jawatan-jawatan tersebut berbuat sekehendak hati. Tanah-tanah negara digunakan untuk berbagai keperluan yang menyimpang dari tujuan semula, atau dipindahkan dari jawatan yang satu ke jawatan lainnya tanpa melalui tata cara penyerahan yang resmi. Bahkan, banyak pula tanah-tanah negara yang dibiarkan terlantar. Selain itu,

terutama konsep tanah negara, mesti dipahami dan dimaknai dalam konteks sebagaimana dimaksud UUPA.

Berdasarkan ketentuan PP No. 8 Tahun 1953, instansi pemerintah yang diberikan penguasaan tanah itu adalah instansi pemerintah yang berbentuk Kementerian, Jawatan, atau Daerah Swatantra. Instansi pemerintah tersebut diberi dan disertai penguasaan atas tanah negara. Dalam praktiknya, penguasaan atas tanah negara yang dilakukan oleh instansi pemerintah ini disebut dengan hak penguasaan (*beheersrecht*).²³⁹

Secara prinsip, penguasaan tanah negara berada di tangan Menteri Dalam Negeri, kecuali jika penguasaan tanah negara pada waktu berlakunya PP No. 8 Tahun 1953 telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra.²⁴⁰ Untuk itu, Menteri Dalam Negeri diberi wewenang:

1. menyerahkan penguasaan tanah negara kepada sesuatu Kementerian atau Jawatan untuk keperluan tertentu, atau kepada Daerah Swatantra untuk menyelenggarakan kepentingan daerahnya;
2. mengawasi agar supaya tanah negara yang telah diserahkan kepada Kementerian, Jawatan, atau Daerah Swatantra dipergunakan sesuai dengan peruntukannya;
3. mencabut penguasaan atas tanah negara dalam hal apabila:
 - a. penyerahan penguasaan itu ternyata keliru atau tidak tepat lagi;
 - b. luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata sangat melebihi keperluannya;
 - c. tanah itu tidak dipelihara atau tidak dipergunakan sebagai mestinya.

Penguasaan atas tanah negara yang ada pada Menteri Dalam Negeri ini dapat diserahkan kepada Kementerian, Jawatan, atau

sering juga terjadi pembelian-pembelian tanah dari penduduk yang tidak dilakukan menurut peraturan-peraturan yang ada, sehingga tidak diketahui jawatan manakah yang menguasainya. lihat penjelasan umum PP No. 8 Tahun 1953.

²³⁹Istilah hak penguasaan (*beheer*) ini tidak disebutkan dalam PP No. 8 Tahun 1953, namun dinyatakan dalam Surat Keputusan Menteri Agraria No. SK VII/5/Ka tanggal 20 Juni 1962 dan Surat Edaran Menteri Agraria No. Ka 3/1/1 tanggal 1 Maret 1962. Lihat Maria S.W. Sumardjono, *Tanah: Dalam Perspektif.... Op.Cit*, hlm. 200 dan baca pula dalam A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan....Op. Cit*, hlm. 5-6.

²⁴⁰Pasal 2 PP No. 8 Tahun 1953.

Daerah Swatantra. Penyerahan penguasaan atas tanah negara tersebut dimaksudkan untuk keperluan tugas Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra, dengan luasan yang tidak melebihi keperluan masing-masing.²⁴¹ Kementerian, Jawatan, atau Daerah Swatantra bebas melaksanakan dan menyelenggarakan penguasaan tanah-tanah negara yang telah diserahkan kepada mereka, termasuk peruntukannya dengan terlebih dahulu berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri.²⁴² Peran dari Menteri Dalam Negeri adalah menjamin ketertiban administrasi dan menjaga jangan sampai ada tanah-tanah negara yang tidak dipergunakan disebabkan karena tidak atau belum dibutuhkan oleh Kementerian, Jawatan, atau Daerah Swatantra. Tanah-tanah negara yang tidak diperlukan atau tidak dipergunakan lagi oleh Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra wajib diserahkan kembali penguasaannya kepada Menteri Dalam Negeri.

Selain itu, PP No. 8 Tahun 1953 juga memberi peluang pada pihak lain untuk memakai tanah-tanah negara yang sudah dikuasai oleh Kementerian, Jawatan, atau Daerah Swatantra. Pemakaian tanah negara oleh pihak lain tersebut dapat dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

1. tanah tersebut belum dipergunakan oleh Kementerian/Jawatan dan Daerah Swatantra sesuai dengan peruntukannya;²⁴³

²⁴¹Dari segi substansi, konsep tanah negara yang dimaksudkan oleh PP No. 8 Tahun 1953 ini masih dipengaruhi oleh produk hukum Hindia Belanda dengan konsep *domeinverklaring*-nya. Tanah Negara adalah tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh negara yang bebas sama sekali daripada hak-hak seseorang, baik yang berdasar atas hukum adat asli Indonesia maupun berdasarkan atas hukum barat (*vrij landsdomein*). Penguasaan tanah-tanah "*vrij landsdomein*" dikelola oleh pemerintah kolonial Belanda berdasarkan pendirian bahwa (1) tanah yang menjadi "*vrij landsdomein*" karena dibebaskan dari hak-hak milik Indonesia oleh sesuatu Departemen, dianggap ada di bawah penguasaan Departemen itu; dan (2) tanah-tanah "*vrij landsdomein*" yang penguasaannya tidak nyata-nyata diserahkan kepada suatu Departemen, dianggap ada di bawah penguasaan Departemen *van Binnenlands Bestuur* (BB), yaitu Departemen Dalam Negeri. Dengan demikian, konsep tanah negara yang dimaksudkan oleh PP No. 8 Tahun 1953 ini mesti disesuaikan dengan jiwa dan semangat UUPA. Konsep tanah negara tersebut harus dipahami bukan dalam arti "*landsdomein*" atau "milik negara", akan tetapi mesti dimaknai sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang bersifat publik.

²⁴²Pasal 6 PP No. 8 Tahun 1953.

²⁴³Pasal 9 ayat (1) PP No. 8 Tahun 1953.

2. pemakaian oleh pihak lain diberikan atas dasar izin dari Kementerian/Jawatan dan Daerah yang sifatnya sementara dan setiap waktu harus dapat dicabut kembali;²⁴⁴
3. pemberian izin pemakaian tanah oleh pihak lain diberitahukan kepada Menteri Dalam Negeri;²⁴⁵ dan
4. ketentuan-ketentuan dalam poin 1, 2, dan 3 tidak berlaku bagi tanah negara yang penguasaannya diserahkan dengan undang-undang.

PP No. 8 Tahun 1953 juga menyediakan Bab III sebagai bab yang mengatur tentang ketentuan-ketentuan khusus mengenai Daerah Swatantra. Pasal 12 PP No. 8 Tahun 1953 menekankan bahwa Daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan atas tanah negara dengan tujuan untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak menurut ketentuan-ketentuan Menteri Dalam Negeri. Pemberian penguasaan atas tanah negara ini dimaksudkan agar Daerah Swatantra berusaha memperbaiki perumahan rakyat. Atas dasar itu, Daerah Swatantra dapat memilih kebijakan yang akan diambilnya sebagai berikut:²⁴⁶

- a. tanah tersebut dijual atau disewakan kepada masyarakat dengan perjanjian bahwa di atas tanah itu akan didirikan rumah sesuai dengan rencana pembangunan kota yang bersangkutan; atau
- b. Daerah Swatantra itu sendiri yang membuat perumahan untuk selanjutnya dijual atau disewakan kepada masyarakat.

Dengan demikian, maksud penyerahan penguasaan atas tanah negara oleh Menteri Dalam Negeri dalam perspektif PP No. 8 Tahun 1953 sebagai berikut:

- 1) untuk pelaksanaan kepentingan tertentu dari Kementerian/Jawatan atau untuk kepentingan Daerah Swatantra; atau
- 2) diberikan kepada pihak lain dalam rangka pembangunan perumahan rakyat oleh Daerah Swatantra.

Kemudian, dengan maksud untuk menyelenggarakan penertiban di dalam rangka melaksanakan konversi menurut UUPA, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan

²⁴⁴Pasal 9 ayat (2) PP No. 8 Tahun 1953.

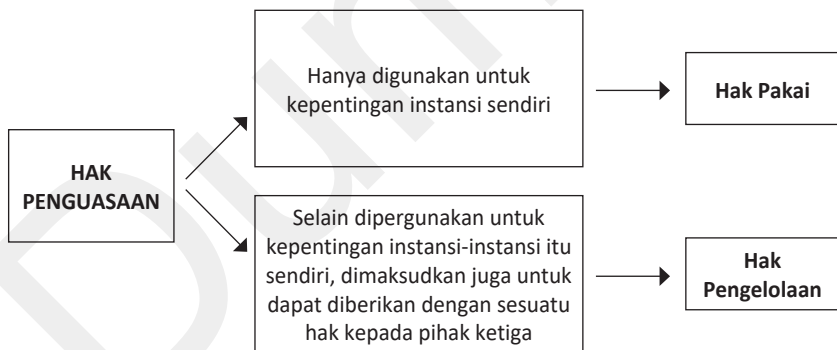
²⁴⁵Pasal 9 ayat (3) PP No. 8 Tahun 1953.

²⁴⁶Lihat Penjelasan Pasal 12 PP No. 8 Tahun 1953.

Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijaksanaan Selanjutnya.²⁴⁷ Kebijakan ini merespons keberlakuan UUPA terhadap ketentuan PP No. 8 Tahun 1953. Pemerintah memilih tidak mencabut PP No. 8 Tahun 1953, namun lebih memilih mengatur penyesuaian hak penguasaan atas tanah negara melalui peraturan menteri. Keseluruhan tanah negara yang dikuasai dengan hak penguasaan sebagaimana diatur PP No. 8 mesti dikonversi menurut ketentuan UUPA. Paling tidak, ada dua opsi yang ditawarkan pemerintah dalam penerapan kebijakan konversi hak penguasaan atas tanah negara, yaitu:

1. hak penguasaan dikonversi menjadi Hak Pakai; atau
2. hak penguasaan dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Sepanjang tanah-tanah negara hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, hak penguasaan atas tanah negara dikonversi menjadi Hak Pakai yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan.²⁴⁸ Kemudian, jika tanah negara selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dan dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas tanah negara dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.²⁴⁹



Bagan 4.2 Konversi Penguasaan atas Tanah Negara Menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965

²⁴⁷Kemunculan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 ini, selain dimaksudkan untuk melaksanakan konversi menurut ketentuan UUPA, juga dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum penguasaan tanah untuk keperluan penyelenggaraan pemerintahan. Lebih jauh, baca Konsideran Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 pada bagian Menimbang dan bagian Mengingat.

²⁴⁸Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

²⁴⁹Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

Sejak kebijakan konversi hak penguasaan atas tanah negara digulirkan oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965, maka semenjak itu pula dasar penguasaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah hanya dua saja pilihannya, yaitu: 1) Hak Pakai; atau 2) Hak Pengelolaan. Dalam hal ini, Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 merupakan produk hukum yang pertama kali memperkenalkan dan membagi penguasaan tanah pemerintah ke dalam Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Hak Pakai merupakan dasar penguasaan tanah dalam konteks instansi pemerintah sebagai subjek hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah, sedangkan Hak Pengelolaan merupakan manifestasi dari tindakan instansi pemerintah sebagai pelaksana hak menguasai negara yang konsepnya diturunkan dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA.

B. Jenis dan Dasar Penguasaan Tanah Pemerintah

1. Hak Pakai Selama Dipergunakan untuk Keperluan Tertentu

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Hak pakai terdiri atas:

- a. Hak Pakai selama jangka waktu yang tertentu; atau
- b. Hak Pakai selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.

Hak Pakai yang diberikan kepada instansi pemerintah adalah Hak Pakai selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu. Hak Pakai ini, menurut Pasal 45 ayat (3) PP No. 40 Tahun 1996, diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu. Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah adalah instansi pemerintah yang dapat diberikan Hak Pakai Selama Dipergunakan.

Sebenarnya, UUPA tidak menyebutkan secara spesifik siapa saja yang berhak untuk memperoleh Hak Pakai Selama Dipergunakan untuk keperluan tertentu. Penjelasan Pasal 41 dan 42 UUPA cuma mengemukakan bahwa:

“Untuk gedung-gedung kedutaan Negara-negara Asing dapat diberikan pula hak pakai, oleh karena hak ini dapat berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk itu. Orang-orang dan badan-badan hukum asing dapat diberi hak-pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas”. (kursif, *pen*)

Kemudian, Pasal 1 ayat (2) Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA menyebutkan pula bahwa:

Hak eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat (1), yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut di atas. (kursif, *pen*)

Jika Penjelasan Pasal 41 dan 42 UUPA, serta Pasal 1 ayat (2) Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA tersebut dihubungkan dengan bunyi Pasal 42 UUPA, maka dapat disimpulkan bahwa subjek hukum Hak Pakai Selama Dipergunakan untuk keperluan tertentu adalah badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Tidak ada penjelasan lebih lanjut terkait dengan subjek hukum lainnya. Besar kemungkinan, dasar hukum pemberian Hak Pakai kepada instansi pemerintah berasal dari penafsiran atas ketentuan Pasal 42 huruf c *juncto* Pasal 41 ayat (2) huruf a UUPA.

Instansi pemerintah dianggap sebagai subjek pemegang Hak Pakai karena termasuk ke dalam kelompok “badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia”. Adapun jenis Hak Pakai yang diberikan adalah Hak Pakai selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, bukan Hak Pakai yang dibatasi jangka waktu.²⁵⁰ Pemberian Hak Pakai Selama Dipergunakan

²⁵⁰Hak Pakai dengan jangka waktu dapat dipergunakan untuk kepentingan komersil sebagaimana disebut oleh Pasal 48 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996. Hak Pakai ini diberikan dalam jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun seperti yang dinyatakan oleh Pasal 45 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996.

ditujukan semata-mata memenuhi keperluan instansi pemerintah dalam rangka pelaksanaan urusan-urusan tertentu secara berkelanjutan. Jika instansi pemerintah diberikan Hak Pakai dengan jangka waktu yang dibatasi, keberlanjutan pelayanan publik akan terganggu atau bahkan terhenti bilamana jangka waktu haknya berakhir.

Pemberian Hak Pakai Selama Dipergunakan ini bukannya tak terbatas, namun dibatasi oleh penggunaannya. Hak Pakai ini berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu. Apabila Hak Pakai ini tidak lagi dipergunakan sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya hak, maka Hak Pakai Selama Dipergunakan akan berakhir. Oleh karena itu, Hak Pakai Selama Dipergunakan ini tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, akan tetapi dapat dilepaskan haknya menjadi tanah negara untuk kemudian dimohon dengan hak baru oleh pihak lain.²⁵¹

2. Hak Pengelolaan

Penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan ini sesungguhnya merupakan manifestasi dari pelaksanaan hak menguasai negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 ayat (4) UUPA. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Dengan demikian, pada dasarnya Hak Pengelolaan ini adalah hak menguasai negara juga, namun pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Jika ditinjau dari proses perolehan haknya, Hak Pengelolaan ini dapat diperoleh melalui dua mekanisme, yakni:

- a. konversi hak; atau
- b. pemberian hak dari negara.²⁵²

Sebagai pelaksana kewenangan hak menguasai dari negara, instansi pemerintah sejatinya bertindak selaku Badan Penguasa. Instansi

²⁵¹Lihat Penjelasan Pasal 45 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996.

²⁵²Konversi hak dilakukan dalam hal apabila suatu bidang tanah telah dikuasai instansi pemerintah dengan hak penguasaan atas tanah negara berdasarkan ketentuan PP No. 8 Tahun 1953. Sedangkan pemberian hak dari negara dilakukan jika instansi pemerintah atau subjek Hak Pengelolaan lainnya belum menguasai bidang tanah yang bersangkutan dengan suatu hak. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan (Pasal 1 angka 8 PMNA/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999).

pemerintah bertindak mewakili negara pada saat menyediakan tanah bagi keperluan pihak ketiga seperti halnya yang didesain oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA. Oleh karena itu, pendekatan penguasaannya adalah pendekatan yang bersifat publik, bukan pendekatan kepunyaan yang bersifat keperdataan. Andaikata Hak Pengelolaan ini tetap juga dimaknai sebagai hak keperdataan, maka hak keperdataan ini mesti dimaknai sebagai kepunyaan yang bersifat publik, bukan kepunyaan privat dari pemegang Hak Pengelolaan. Apabila Hak Pengelolaan dimaknai sebagai hak keperdataan, Hak Milik tidak bisa diberikan di atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan oleh pemegang Hak Pengelolaan. Hak Milik merupakan satu-satunya hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh dalam sistem hukum pertanahan nasional. Sebagai hak yang terkuat dan terpenuh, Hak Milik tidak mungkin diberikan di atas hak atas tanah lainnya.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang diberikan kepada instansi pemerintah mempunyai karakter penguasaan tanah yang amat berbeda. Hak Pakai terbatas pada penggunaan tanah untuk keperluan pemakaian sendiri, tidak bisa diserahkan bagian-bagian tanahnya kepada pihak lain dengan hak atas tanah. Hak Pengelolaan tidak demikian. Selain dapat digunakan untuk keperluan sendiri, tanah Hak Pengelolaan dapat pula diserahkan penggunaannya untuk keperluan pihak lain. Dalam hal ini, tujuan utama dari pemberian Hak Pengelolaan kepada instansi pemerintah adalah untuk menjembatani kebutuhan instansi pemerintah menyediakan tanah bagi keperluan pihak ketiga, terutama untuk mengakomodasi keperluan kerja sama dengan pihak investor. Pihak ketiga akan diberikan salah satu jenis hak atas tanah, sehingga mereka memiliki kedudukan hukum yang kuat dalam penguasaan tanah.

Pengaturan mengenai keberadaan Hak Pengelolaan mendapat penguatan melalui UU No. 21 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Definisi dari Hak Pengelolaan dikukuhkan kembali melalui ketentuan Pasal 136 UU Cipta Kerja. Hak Pengelolaan diartikan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah yang diberikan dalam bentuk Hak Pengelolaan ini, dapat diberikan kepada:²⁵³

²⁵³Pasal 137 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020.

- a. instansi pemerintah pusat;
- b. pemerintah daerah;
- c. badan bank tanah;
- d. Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
- e. badan hukum milik negara/daerah; atau
- f. badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Dalam perkembangannya kemudian, subjek pemegang Hak Pengelolaan di atas menjadi semakin bertambah dengan dimasukkannya masyarakat hukum adat sebagai salah satu pemegang Hak Pengelolaan oleh PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pasal 5 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Ketentuan ini merupakan konsekuensi logis dari dimungkinkannya pemberian Hak Pengelolaan berasal dari tanah ulayat. Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat. Jadi, Hak Pengelolaan tidak lagi hanya bisa diberikan di atas Tanah Negara.

Tabel 4.1 Subjek Pemegang Hak Pengelolaan

No.	Hak Pengelolaan yang Berasal dari Tanah Negara	Hak Pengelolaan yang Berasal dari Tanah Ulayat
1.	Instansi pemerintah pusat	Masyarakat hukum adat
2.	Pemerintah daerah	
3.	Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah	
4.	Badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah	
5.	Badan bank tanah	
7.	Badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat	

Kemudian, jika diperhatikan secara seksama ketentuan Pasal 137 UU Cipta Kerja, tampak ada lagi perluasan cakupan pemberian HPL. Pemberian Hak Pengelolaan tidak lagi ditujukan kepada instansi pemerintah atau badan hukum yang dimiliki pemerintah, akan tetapi juga bisa menyasar kepada badan hukum swasta. Peluang dari badan

hukum swasta ini berasal dari klausul “badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat” sebagaimana dimaksud Pasal 137 ayat (1) huruf f UU Cipta Kerja. Badan hukum swasta dapat saja memperoleh Hak Pengelolaan jika telah mendapat penunjukan oleh pemerintah pusat dan mendapat penugasan khusus yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden.²⁵⁴

Perluasan cakupan subjek pemegang Hak Pengelolaan juga tampak pada dimungkinkannya pula anak perusahaan yang dimiliki oleh BUMN/BUMD memperoleh HPL. Pasal 6 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021 menyebutkan bahwa:

Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c meliputi juga anak perusahaan yang dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah lain.

Kewenangan apa saja yang dimiliki pemegang HPL? Secara atributif, Pasal 137 ayat (2) UU Cipta Kerja memberikan kewenangan kepada pemegang Hak Pengelolaan sebagai berikut:

- a. menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerja samakan dengan pihak ketiga;
- c. menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Di dalam penggunaan maupun pemanfaatan tanah HPL, pemegang Hak Pengelolaan mesti menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang. Untuk itu, Pemegang Hak Pengelolaan mesti menyusun Rencana Induk.²⁵⁵

Pemberian Hak Pengelolaan selain dimaksudkan dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Tanah Hak Pengelolaan dapat digunakan sendiri atau dikerja samakan dengan

²⁵⁴Pasal 6 ayat (4) PP No. 18 Tahun 2021.

²⁵⁵Pasal 7 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021.

pihak lain. Apabila bagian dari tanah Hak Pengelolaan diserahkan pemanfaatannya kepada pihak ketiga, penyerahan pemanfaatan bagian tanah tersebut dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah.²⁵⁶ Tanah yang diserahkan pemanfaatannya itu bisa secara keseluruhan maupun sebagian. Pasal 138 ayat (2) UU Cipta Kerja menyebutkan bahwa:

Di atas tanah hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan HGU, HGB, dan/atau Hak Pakai. Jangka waktu HGB di atas Hak Pengelolaan dapat diberikan perpanjangan dan pembaruan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.²⁵⁷ Dalam hal ini, pemerintah pusat melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di atas tanah Hak Pengelolaan tersebut. Apabila hak atas tanah (HGU, HGB, dan/atau Hak Pakai) yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan berakhir, status tanahnya kembali menjadi tanah Hak Pengelolaan.²⁵⁸

Hak Milik juga bisa diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan. Dalam hal bagian bidang tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan Hak Milik, bagian bidang tanah Hak Pengelolaan tersebut hapus dengan sendirinya.²⁵⁹ Hak Milik tersebut hanya diberikan untuk keperluan rumah umum dan keperluan transmigrasi. Di luar dari dua keperluan

²⁵⁶Hal ini dapat dibaca Pasal 138 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020. Lebih lanjut Pasal 8 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa Perjanjian pemanfaatan tanah paling sedikit memuat:

- a. Identitas para pihak;
- b. Letak, batas, dan luas tanah;
- c. Jenis penggunaan, pemanfaatan tanah, dan/atau bangunan yang akan didirikan;
- d. Ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas tanah HPL, dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah;
- e. Besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya; dan
- f. Persyaratan dan ketentuan yang mengikat para pihak, pelaksanaan pembangunan, denda atas wanprestasi termasuk klausul sanksi, dan pembatalan/pemutusan perjanjian.

²⁵⁷Pasal 138 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2020.

²⁵⁸Pasal 138 ayat (5) UU No. 11 Tahun 2020.

²⁵⁹Pasal 140 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2020.

ini, pemberian Hak Milik oleh pemegang Hak Pengelolaan tidak bisa dilakukan.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan dari Tanah Ulayat. Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara atau Tanah Ulayat ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Jika telah memperoleh penetapan dengan keputusan menteri, tanah tersebut wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Dalam hal ini, Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan.²⁶⁰ Pemegang Hak Pengelolaan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan Hak Pengelolaan.

Prosedur pemberian Hak Pengelolaan di atas Tanah Negara dilakukan dengan keputusan pemberian hak.²⁶¹ Hak Pengelolaan di atas Tanah Negara diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah.²⁶² Meskipun demikian, bagi Instansi Pemerintah Pusat yang tugas pokok dan fungsinya tidak langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah masih dapat diberikan Hak Pengelolaan setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.²⁶³

Prinsip penting yang perlu dipahami oleh Pemegang Hak Pengelolaan adalah Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Selain itu, Hak Pengelolaan tidak dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Pasal 137 ayat (4) UU Cipta Kerja hanya memberi peluang pemindahtanganan penguasaan tanah melalui mekanisme pelepasan hak kepada pihak yang memenuhi syarat. Untuk itu, Hak Pengelolaan hanya dapat dilepaskan dengan tiga alasan, yaitu: 1) dilepaskan untuk selanjutnya diberikan Hak Milik; 2) dilepaskan untuk kepentingan umum, atau 3) dilepaskan karena ada ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁶⁴ Dengan demikian, tidak dibenarkan pemindahtanganan penguasaan tanahnya melalui peralihan hak, melainkan hanya bisa dilakukan melalui mekanisme pelepasan hak. Pelepasan Hak Pengelolaan ini dibuat oleh

²⁶⁰Pasal 11 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021.

²⁶¹Pasal 137 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2020.

²⁶²Pasal 6 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021.

²⁶³Pasal 6 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021.

²⁶⁴Lihat dalam Pasal 12 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021.

dan di hadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang.

Pembatasan pembebanan tanah dengan Hak Tanggungan tidak berlaku terhadap hak atas tanah yang diberikan di atas Hak Pengelolaan. Hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan yang dikerjakan samakan dengan pihak lain dapat saja dibebani Hak Tanggungan, dialihkan, atau dilepaskan.²⁶⁵ Walaupun demikian, setiap perbuatan hukum termasuk jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan terhadap hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Di samping itu, jika hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan tersebut akan dilepaskan, maka pelepasan dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang.

Dinamika pengaturan Hak Pengelolaan cukup kompleks sejak UUPA diundangkan. Hak Pengelolaan sebagai manifestasi dari hak menguasai negara bergerak di antara pendulum hukum publik dan hukum privat. Kedua aspek hukum tersebut saling berkelindan, bercampur baur. Di satu sisi, Hak Pengelolaan diposisikan beraspek publik, terutama dengan dimaknainya Hak Pengelolaan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Namun di sisi lain, Hak Pengelolaan cenderung mengarah menjadi hak keperdataan, terutama dari segi diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan Hak Pengelolaan.

Sebagian besar pakar hukum berpendapat bahwa Hak Pengelolaan sejatinya merupakan penguasaan tanah bersifat publik yang diturunkan konsepnya dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Penjelasan Umum II (2) paragraf ke-6 UUPA.²⁶⁶ Oleh karena itu, Hak Pengelolaan didefinisikan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Namun, dalam perkembangannya kemudian, Hak Pengelolaan yang semula dimaksudkan sebagai “fungsi” pengelolaan, berubah menjadi hak.²⁶⁷

²⁶⁵Pasal 13 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021.

²⁶⁶Lihat dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria.....*, Op.Cit, hlm. 276 dan Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif..... Op. Cit*, hlm. 199.

²⁶⁷Maria S.W. Sumardjono, *Tanah: dalam Perspektif Hak Ekonomi....., Op.Cit*, hlm. 203.

Bahkan, melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 dan UU No. 20 Tahun 2000, Hak Pengelolaan pernah ditegaskan sebagai salah satu jenis dari hak atas tanah.²⁶⁸

Jika ditelisik lebih jauh, Hak Pengelolaan memiliki 2 (dua) karakter yang berbeda. Ada karakter publik dan ada karakter privat. Karakter publiknya terlihat definisi yang menegaskan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Dengan demikian, ketika pemegang Hak Pengelolaan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga, pemegang Hak Pengelolaan itu sesungguhnya bertindak sebagai representasi dari negara. Hal ini terkonfirmasi dengan kewenangan yang diberikan kepada pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 137 ayat (2) UU Cipta Kerja.

Maria S.W. Sumardjono mengemukakan bahwa pergeseran Hak Pengelolaan dari kewenangan bersifat publik menjadi “hak” disebabkan oleh karena adanya kebutuhan praktis untuk memberikan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga.²⁶⁹ Pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang dilaksanakan melalui perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga, pada akhirnya lebih menonjolkan aspek keperdataan.²⁷⁰ Lebih jauh, Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa ciri keperdataan Hak Pengelolaan tampak dari kemungkinan diberikannya hak atas tanah di atas tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga (aspek komersial Hak Pengelolaan).²⁷¹

Menurut pemahaman Penulis, karakter hak keperdataan yang melekat pada Hak Pengelolaan dapat dicermati dari adanya kewajiban pendaftaran Hak Pengelolaan yang disertai dengan penerbitan sertifikat. Penerbitan sertifikat mengindikasikan bahwa Hak Pengelolaan adalah

²⁶⁸Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 dan Pasal 2 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2000. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 ini sudah tidak berlaku lagi, karena telah dicabut oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

²⁶⁹Maria S.W. Sumardjono, *Tanah: dalam Perspektif Hak Ekonomi....*, Op.Cit, hlm. 203.

²⁷⁰*Ibid*

²⁷¹Maria S.W. Sumardjono, *UUPA Setelah 55 Tahun*, Artikel, Kompas, 25 September 2015.

hak perdata, bukan merupakan kewenangan publik. Karena, sertifikat merupakan tanda bukti hak yang diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²⁷² Dalam hal ini, sertifikat sebagai alat bukti merupakan ciri utama dari hak kebendaan yang dapat dipertahankan terhadap siapa pun jua.²⁷³

Hal lain yang menunjukkan karakter keperdataan Hak Pengelolaan juga dapat disimak pada penerapan asas spesialisitas berupa pencatatannya ke dalam Buku Tanah yang menuntut agar ditunjukkan dengan jelas mengenai batas, letak dan luas tanah.²⁷⁴ Kegiatan ini lazim dilakukan terhadap hak atas benda tidak bergerak.

Selain mesti memenuhi asas spesialisitas, ciri lain dari hak kebendaan adalah perlu adanya publisitas.²⁷⁵ Secara konseptual, publisitas terhadap benda tidak bergerak (*onroende zaken*) dilakukan melalui pendaftaran dengan maksud agar masyarakat mengetahui status penguasaan tanah yang bersangkutan secara luas. Sehubungan dengan hal ini, A.P. Parlindungan mengemukakan bahwa:²⁷⁶

Hak kebendaan atas suatu benda (tanah) untuk umum terjadi pada saat pendaftaran dilakukan. Tanpa sifat kebendaan, hak (atas tanah)

²⁷²Lihat Pasal 1 angka 20, Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997.

²⁷³Mariam Darus Badruzaman berpendapat, hak kebendaan mempunyai ciri-ciri antara lain dapat dipertahankan pada pihak ketiga. Sifat kebendaan ini memberikan kedudukan yang lebih kuat kepada pemegang hak dibandingkan dengan hak perorangan. Hal ini dapat dibaca dalam Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum....*, Op. Cit, hlm. 363. Uraian lebih lanjut mengenai ciri-ciri hak kebendaan juga dapat dibaca dalam Rachmadi Usman, *Hukum Kebendaan... Op.Cit.* hlm. 110.

²⁷⁴Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran yang sudah ada haknya (Pasal 1 angka 19). Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (Pasal 1 angka 7). Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya (Pasal 1 angka 6).

²⁷⁵Menurut Sudikno Mertokusumo, pada hak absolut, pihak ketiga berkepentingan untuk mengetahui eksistensinya sehingga memerlukan publisitas. Uraian selengkapnya dapat dilihat dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum....*, Op.Cit, hlm. 67.

²⁷⁶A.P. Parlindungan, 1983, *Aneka Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, hlm. 103.

belum mempunyai kaitan dengan “milik”. Hak milik akan merupakan istilahnya hampa, baru ada “milik” namun belum ada hak. Selama pendaftaran belum terjadi, hak hanya mempunyai arti terhadap para pihak pribadi dan umum belum “mengetahui” perubahan status hukum dari benda. Pengakuan dari masyarakat baru terjadi, pada saat milik itu didaftarkan. Melalui pendaftaran lahir pengakuan umum terhadap hubungan hak dengan benda.

Berdasarkan uraian di atas, Hak Pengelolaan memiliki ciri-ciri hak kebendaan yang dapat diidentifikasi yaitu:

- a. pemberian hak dibuktikan dengan sertifikat;
- b. diberikan dengan luas tanah tertentu yang dicatat dalam buku tanah yang berisi letak, batas, dan luas tanah;
- c. penguasaan tanahnya dipublikasikan kepada masyarakat.

Ketidakkonsistenan pengaturan Hak Pengelolaan mengindikasikan bahwa ada sesuatu yang salah dalam memaknai konsep Hak Pengelolaan. Jika Hak Pengelolaan dipahami sebagai sebuah konsep yang diturunkan berdasarkan konstruksi Pasal 2 ayat (4) UUPA, maka pemahaman bahwa Hak Pengelolaan adalah hak keperdataan jelas suatu kekeliruan dan menyimpang dari ketentuan UUPA. Hak Pengelolaan itu seharusnya dimaknai dalam koridor pelaksanaan dari hak menguasai negara yang kental dengan nuansa publik. Hubungan hukum yang terbangun di antara pemegang Hak Pengelolaan dengan tanah adalah hubungan hukum yang menimbulkan kewenangan publik, bukan hak keperdataan yang bersifat kepunyaan.

Selain tidak konsisten dari ketentuan UUPA, pemaknaan hak pengelolaan sebagai hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 16 ayat (1) UUPA, jelas menyimpang dari ajaran sistem hukum benda yang bersifat tertutup (*gesloten systeem*). Sistem tertutup hukum benda mengajarkan bahwa hak-hak atas benda itu bersifat limitatif, terbatas hanya pada apa yang diatur undang-undang. Dalam hal ini, jenis-jenis hak atas tanah sudah dibatasi oleh Pasal 16 ayat (1) UUPA.²⁷⁷ Jikalau ingin membentuk jenis hak atas tanah baru, maka hak tersebut mesti

²⁷⁷Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa dalam sistem tertutup, orang tidak bebas menafsirkan dan dilarang menciptakan lembaga-lembaga atau bentuk-bentuk hukum baru di luar dari yang telah diatur oleh undang-undang. Lihat dalam Sudikno Mertokusumo, *Teori hukum... Op.Cit*, hlm. 54.

ditetapkan dengan undang-undang sebagaimana terbuka peluangnya melalui ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA.²⁷⁸

Apabila konteks Hak Pengelolaan dikembalikan kepada konsepnya yang diturunkan dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Penjelasan Umum II (2) paragraf ke-6 UUPA, maka sesungguhnya dapat dipahami bahwa pemberian tanah oleh negara dimaksudkan agar tanah tersebut dikelola oleh instansi pemerintah. Aspek yang mengemuka adalah aspek pengelolaan. Instansi pemerintah mengelola tanah yang diberikan negara untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Kedudukan instansi pemerintah dalam mengelola tanah ini sama persis dengan kedudukan negara sebagai Badan Penguasa.²⁷⁹

C. Pengelolaan Tanah Pemerintah

Di dalam Hukum Pertanahan, pengelolaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah tidak diatur lebih lanjut. Kalaupun ada disinggung, UUPA hanya menyebutkan bahwa negara memberikannya dalam pengelolaan kepada instansi pemerintah. Tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksudkan dengan pemberian dalam pengelolaan kepada instansi pemerintah tersebut.

Meskipun di dalam Hukum Pertanahan terdapat kegiatan-kegiatan yang dapat dimasukkan ke dalam aspek pengelolaan, akan tetapi kegiatan tersebut tidak merupakan suatu rangkaian proses yang saling terkait dan

²⁷⁸Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA menyebutkan bahwa:

“hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53”.

²⁷⁹Istilah “Badan Penguasa” ini disebutkan sebanyak 2 kali oleh UUPA, yaitu pada Penjelasan Umum II (2) Paragraf ke-3 dan pada Penjelasan Umum II (2) Paragraf ke 6. Penjelasan Umum II (2) Paragraf ke 3 tersebut menyebutkan bahwa “Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa.” Konteksnya berkaitan dengan konteks hak menguasai negara. Kemudian, Penjelasan Umum II (2) Paragraf ke-6 menyatakan bahwa “Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4).” Konteks ini juga berkaitan dengan hak menguasai negara, terutama dengan disebutkan Pasal 2 ayat 4 UUPA.

saling terhubung satu sama lain. Kegiatan tersebut bukan merupakan suatu rangkaian proses atau siklus kegiatan seperti yang diatur oleh Hukum Keuangan Negara. Pengelolaan tanah dalam Hukum Pertanahan tercermin dari adanya kegiatan perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, pemindahtanganan, dan pengawasan. Namun, kegiatan-kegiatan tersebut tidak dimaknai sebagai suatu siklus pengelolaan tanah, pengaturannya tidak spesifik, serta relatif tersebar dalam berbagai regulasi.

1. Perencanaan

Instansi pemerintah mesti melakukan perencanaan. Perencanaan itu dapat dicermati pada saat instansi pemerintah mengajukan permohonan hak kepada Kementerian ATR/BPN. Paling tidak, instansi pemerintah mesti mengemukakan rencana penggunaan tanah yang dimohonkan haknya. Berdasarkan rencana penggunaan tanah tersebut, hak yang akan diberikan kepada instansi pemerintah dapat ditentukan, baik berupa Hak Pakai atau Hak Pengelolaan.²⁸⁰ Selain itu, aspek perencanaan dalam pengelolaan tanah dapat pula disimak dari adanya pemberian kewenangan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah kepada pemegang Hak Pengelolaan. Secara garis besar, kewenangan pemegang Hak Pengelolaan yang menunjukkan aspek pengelolaan tersebut, meliputi:

- a. menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerja samakan dengan pihak ketiga;
- c. menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

2. Pengadaan

Hukum Pertanahan juga mengatur pengadaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah. Pengadaan tanah tersebut di antaranya dilakukan melalui pencabutan hak atas tanah sebagaimana disebut

²⁸⁰Lihat Pasal 68, Pasal 69, Pasal 94, Pasal 136 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

oleh Pasal 18 UUPA dan dijabarkan lebih lanjut oleh UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada Di atasnya. Secara lebih spesifik, pengadaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah diatur oleh UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

3. Penggunaan

Pemberian tanah kepada instansi pemerintah diatur sedemikian rupa oleh Hukum Pertanahan. Hak Pakai diberikan sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, sedangkan Hak Pengelolaan diberikan selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Kedua jenis hak penguasaan tanah tersebut diberikan tanpa limit waktu, yaitu diberikan selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan tertentu.

4. Pemanfaatan

Pemanfaatan yang dimaksudkan di sini dimaknai dalam konteks adanya kemungkinan pendayagunaan tanah yang dikuasai instansi pemerintah untuk keperluan pihak ketiga. Dalam konteks demikian, pendayagunaan tanah tersebut dapat dilakukan sepanjang sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak. Menurut ketentuan Hukum Pertanahan, kepentingan pihak ketiga untuk memanfaatkan tanah yang dikuasai instansi pemerintah cuma bisa terakomodasi melalui tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan. Hak Pakai tidak dapat dimanfaatkan oleh pihak ketiga, karena penguasaan tanah ini dimaksudkan dan ditujukan untuk dipakai sendiri bagi keperluan instansi pemerintah. Melalui penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan, instansi pemerintah dapat menyediakan tanah-tanah bagi keperluan pihak ketiga berupa HGU, HGB dan Hak Pakai. Hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan pihak ketiga di dalam pemanfaatan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut dituangkan ke dalam perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan.

5. Pengamanan dan pemeliharaan

Untuk menjamin kepastian hukum, tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah mesti didaftarkan. Pendaftaran tanah tersebut

merupakan pengamanan secara hukum yang wajib dilakukan oleh instansi pemerintah. Mengenai pemeliharaan tanah, Pasal 15 UUPA mengemukakan bahwa “memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.” Jadi, pemeliharaan tanah adalah kewajiban yang harus ditunaikan oleh instansi pemerintah yang menguasai tanah.

6. Pindahtanganan

Hukum Pertanahan menekankan bahwa tanah-tanah yang diberikan kepada instansi pemerintah dalam bentuk Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tidak dapat dipindahtangankan. Kalaupun akan dipindahtangankan, maka instansi pemerintah wajib melepaskan haknya atas tanah tersebut, sehingga menjadi tanah negara dan kemudian diberikan hak atas tanah baru kepada pihak lain yang membutuhkan.

7. Pengawasan

Adanya kewajiban pemeliharaan tanah mengindikasikan bahwa instansi pemerintah mesti melakukan pengawasan terhadap tanah-tanah yang dikuasainya. Usaha-usaha menambah kesuburan serta mencegah kerusakan tanah tidak akan berjalan optimal jika tidak ada pengawasan dari instansi pemerintah terkait. Kemudian, bagi bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang dimanfaatkan oleh pihak lain, juga perlu diawasi oleh instansi pemerintah yang bertindak sebagai pemegang Hak Pengelolaan. Pengawasan yang dilakukan instansi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memastikan bahwa pihak ketiga telah memenuhi kewajiban-kewajibannya dan pemanfaatan tanah tersebut telah sesuai dengan peruntukan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan/atau perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan.

Dummy

BAB 5

Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah dalam Hukum Keuangan Negara

A. Ruang Lingkup Pengaturan Tanah Pemerintah

UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada prinsipnya merupakan undang-undang pokok yang materinya bersifat umum dan hanya memuat ketentuan-ketentuan yang diperlukan untuk menjaga konsistensi dan keharmonisan sistem pengelolaan keuangan negara.²⁸¹ Oleh karena itu, UU No. 17 Tahun 2003, yang selanjutnya disingkat UU Keuangan Negara, tidak memuat secara rinci semua hal yang terkait dengan bidang-bidang keuangan negara, sehingga materi dari masing-masing bidang keuangan negara tersebut mesti diatur dalam undang-undang tersendiri. UU Keuangan Negara berfungsi sebagai payung bagi berbagai undang-undang lain yang mengatur salah satu atau beberapa aspek keuangan negara, sejalan dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan.²⁸²

UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang selanjutnya disingkat UU Perbendaharaan Negara, merupakan produk

²⁸¹Hal ini dikemukakan dalam Jawaban Pemerintah Pemerintah atas Pemandangan Umum DPR RI mengenai RUU tentang Keuangan Negara, RUU tentang Perbendaharaan Negara, dan RUU Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 6 Februari 2001.

²⁸²Hal ini disampaikan oleh pemerintah melalui Penjelasan Menteri Keuangan yang mewakili pemerintah di dalam pengajuan RUU tentang Keuangan Negara, RUU tentang Perbendaharaan Negara, dan RUU Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 23 Oktober 2000.

hukum yang tidak dapat dipisahkan dari UU Keuangan Negara.²⁸³ Hubungannya sangat erat, karena UU Perbendaharaan Negara ini adalah turunan dari UU Keuangan Negara dan pembentukannya memang dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara.²⁸⁴ UU Perbendaharaan Negara dibentuk dalam rangka pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan negara.²⁸⁵ Kedua undang-undang tersebut merupakan produk hukum yang landasan konstitusionalnya beranjak dari Pasal 23C UUD 1945 dan keberadaannya diatur secara khusus dalam Bab VIII UUD 1945 tentang hal-hal keuangan.²⁸⁶

Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.²⁸⁷ Sebagai undang-undang yang berisi kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara, UU Perbendaharaan Negara meliputi hal-hal berikut:

- a. pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b. pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- e. pengelolaan kas;
- f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- g. pengelolaan investasi dan Barang Milik Negara/daerah;

²⁸³Pasal 29 UU Keuangan Negara menyatakan bahwa ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara. Hal ini dikuatkan kembali melalui Pasal 35 ayat (4) dan Penjelasan Umum angka 8 UU Keuangan Negara. Pasal 35 ayat (4) berbunyi: Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara. Kemudian Penjelasan Umum angka 8 UU Keuangan Negara menyebutkan bahwa “ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antarkementerian negara/lembaga di lingkungan pemerintah”.

²⁸⁴Lihat Penjelasan Umum Angka 2 UU Perbendaharaan Negara.

²⁸⁵Baca Konsideran Bagian Menimbang Huruf c UU Perbendaharaan Negara.

²⁸⁶Pasal 23C UUD 1945 berbunyi “hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”.

²⁸⁷Pasal 1 Angka 1 UU Perbendaharaan Negara.

- h. penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- i. penyusunan laporan pertanggung jawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k. pengelolaan Badan Layanan Umum;
- l. perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Di dalam ruang lingkup keuangan negara, Tanah Pemerintah termasuk ke dalam kategori sebagaimana diatur Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara.²⁸⁸ Tanah adalah kekayaan negara/kekayaan daerah yang dimaknai sebagai barang. Lebih lanjut, konsep barang ini diterjemahkan oleh UU Perbendaharaan Negara dengan istilah “Barang Milik Negara” dan “Barang Milik Daerah”, yang terletak pada ruang lingkup pengelolaan investasi dan Barang Milik Negara/Daerah.²⁸⁹

Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, sedangkan Barang Milik Daerah (BMD) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya

²⁸⁸Pasal 2 UU Keuangan Negara menyebutkan keuangan negara meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan negara;
- d. pengeluaran negara;
- e. penerimaan daerah;
- f. pengeluaran daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

²⁸⁹Pasal 2 huruf g UU Perbendaharaan Negara.

yang sah.²⁹⁰ Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D) diatur secara khusus dalam Bab VII, mulai dari Pasal 42 sampai dengan Pasal 49 UU Perbendaharaan Negara.

Perolehan BMN/D berasal dari 2 (dua) kemungkinan, yaitu: (1) dibeli atau diperoleh atas beban APBN/D; dan (2) berasal dari perolehan lainnya yang sah.²⁹¹ Barang yang perolehannya berasal dari perolehan lainnya yang sah, meliputi:

- 1) barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis, termasuk hibah/sumbangan atau yang sejenis dari negara/lembaga internasional dalam kerangka penanganan bencana;
- 2) barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, termasuk barang yang diperoleh dari kontrak karya, kontrak bagi hasil, kontrak kerja sama dan perjanjian dengan negara lain/ lembaga internasional serta kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur;
- 3) barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk BMN yang diperoleh dari aset asing/cina, benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam, barang rampasan, dan barang tegahan kepabeanan; atau
- 4) barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pembedaan status barang ke dalam BMN dan BMD merupakan implikasi dan sekaligus sebagai implementasi dari semangat penguatan daerah melalui otonomi daerah. Semangat penguatan daerah ini dinyatakan secara eksplisit dalam Penjelasan Umum II paragraf ke-4 UU Perbendaharaan Negara:

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-

²⁹⁰Pasal 1 angka 10 dan angka 11 UU Perbendaharaan Negara.

²⁹¹Pasal 2 PP No. 27 Tahun 2014.

rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, Undang-undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Penguasaan Tanah Pemerintah

Pengaturan Tanah Pemerintah tidak bisa dilepaskan dari konteksnya sebagai BMN/D, yang keberadaannya diatur secara khusus melalui UU Perbendaharaan Negara. Meskipun demikian, agar pemahamannya lebih komprehensif, maka kerangka berpikirnya tidak bisa keluar dari ketentuan UU Keuangan Negara. UU Perbendaharaan Negara merupakan salah satu produk hukum yang menjabarkan ketentuan UU Keuangan Negara. Di samping itu, masih ada lagi UU No. 14 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Penguasaan tanah di dalam Hukum Keuangan Negara menggunakan pendekatan yang bersifat administratif dengan bertumpu pada dua bentuk penguasaan, yaitu penguasaan yuridis dan penguasaan fisik.

1. Penguasaan Yuridis

Penguasaan yuridis adalah penguasaan yang dilandasi oleh hak yang memberi kewenangan kepada instansi pemerintah untuk menguasai tanah yang diberikan dalam bentuk Hak Pakai dan/atau Hak Pengelolaan. Tanda bukti penguasaan tanah diberikan dalam bentuk sertifikat. Sertifikat tanah sebagai bukti penguasaan tanah yuridis diberikan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah. Ketentuan ini merupakan amanat Pasal 49 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara, yang menyebutkan bahwa:

“Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah” pusat/daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan.”

Tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah pusat disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia, sedangkan tanah yang

dikuasai oleh suatu pemerintah daerah disertifikatkan atas nama pemerintah daerah yang bersangkutan. Ketentuan pelaksanaan pensertifikatan tanah yang dimiliki dan dikuasai pemerintah pusat/daerah ini dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara setelah berkoordinasi dengan lembaga yang bertanggung jawab di bidang pertanahan nasional.²⁹²

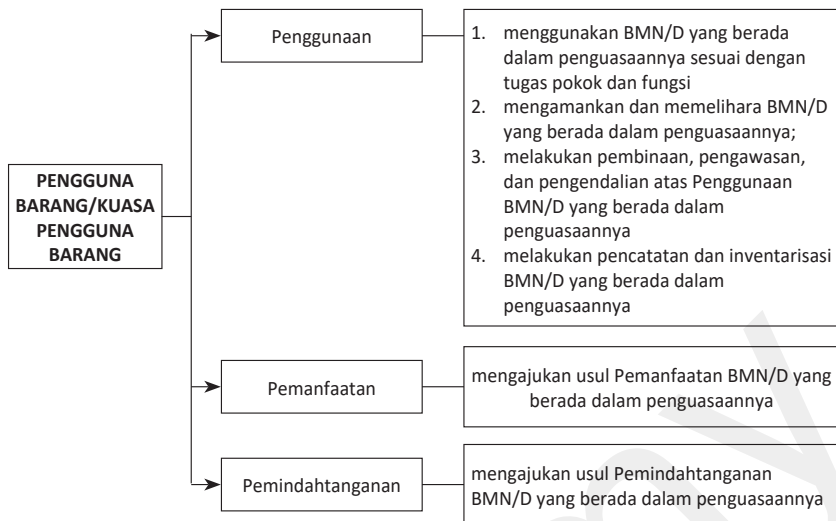
2. Penguasaan Fisik/Administratif

Penguasaan tanah secara fisik berbeda dengan penguasaan tanah secara yuridis. Penguasaan secara yuridis diberikan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah, sedangkan penguasaan tanah secara fisik diberikan kepada instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Penguasaan fisik ini lebih bersifat administratif, bukan bersifat yuridis. Penguasaannya dipimpin oleh Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Instansi pemerintah yang diberikan kewenangan menguasai tanah secara fisik adalah instansi pemerintah yang berbentuk:

- a. Kementerian/Lembaga;
- b. kantor; atau
- c. satuan kerja perangkat daerah.

Secara teknis, tanggung jawab penguasaan tanah secara fisik diberikan kepada Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib mengelola dan menatausahakan tanah yang berada dalam penguasaannya. Dalam hal apabila Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang bermaksud melakukan pemanfaatan dan pemindahtanganan Tanah Pemerintah yang berada dalam penguasaannya, maka Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang memerlukan persetujuan dari Pengelola Barang bagi BMN atau dari Kepala Daerah untuk BMD. Di dalam kegiatan pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah, kewenangan Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang bersifat terbatas, yaitu sekadar mengajukan usul.

²⁹²Lihat Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.



Bagan 5.1 Kewenangan Pengguna BMN/D

Tanah Pemerintah yang sudah dikuasai secara fisik wajib digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/kantor atau satuan kerja perangkat daerah. Apabila tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/kantor atau satuan kerja perangkat daerah, maka Pengguna Barang wajib menyerahkan tanah tersebut kepada:

- a. Pengelola Barang untuk tanah yang berstatus BMN; atau
- b. Kepala Daerah melalui Pengelola Barang untuk tanah yang berstatus BMD.

Tanah Pemerintah yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah dapat dikategorikan sebagai BMN/D *idle*.²⁹³ Kriteria BMN *idle* diatur Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 71/PMK.06/2016, sedangkan kriteria BMD *idle* belum ada pengaturannya secara khusus. BMN terindikasi *idle* sejak diterbitkannya surat permintaan klarifikasi tertulis oleh Pengelola Barang.²⁹⁴

²⁹³BMN/D *idle* adalah BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/kantor atau satuan kerja perangkat daerah.

²⁹⁴Pasal 3 ayat (3) PMK No. 71/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pengelolaan Barang Milik Negara yang Tidak Digunakan untuk Menyelenggarakan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara/lembaga.

Tabel 5.1 Kriteria BMN *Idle* dan Tidak *Idle*

No.	KRITERIA	
	BMN <i>Idle</i>	BMN tidak <i>Idle</i>
1.	BMN dalam penguasaan Pengguna Barang yang tidak digunakan; atau	BMN telah direncanakan untuk digunakan oleh Kementerian/Lembaga yang bersangkutan sebelum berakhirnya tahun kedua sejak BMN terindikasi <i>idle</i> ; atau
2.	BMN dalam penguasaan Pengguna Barang yang digunakan tetapi tidak sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga	BMN telah direncanakan untuk dimanfaatkan dalam waktu 1 (satu) tahun, sejak BMN terindikasi <i>idle</i>

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No. 71/PMK.06/2016

Pengguna Barang akan diberi sanksi apabila tidak menyerahkan Tanah Pemerintah yang terkategori *idle*, sebagaimana diatur oleh Pasal 23 PP No. 27 Tahun 2014.²⁹⁵ Pemberian sanksi yang ditujukan kepada Pengguna Barang ini diatur sedikit berbeda. Dalam hal apabila tanah tersebut berada di lingkup Pengguna Barang BMN, sanksi yang dikenakan dapat berupa: (1) pembekuan dana pemeliharaan tanah; dan/atau; (2) penundaan penyelesaian atas usulan pemanfaatan, pemindahtanganan, atau penghapusan BMN. Sanksi yang diberikan tersebut bersifat alternatif dan bisa pula bersifat kumulatif. Sementara itu, untuk tanah yang berada pada Pengguna Barang yang berstatus BMD, sanksi yang bisa diberikan hanya berupa pembekuan dana pemeliharaan tanah.

C. Pengelolaan Tanah Pemerintah

UU Perbendaharaan Negara mengatur beberapa kaidah/prinsip yang harus diperhatikan dalam pengelolaan Tanah Pemerintah, sebagai berikut.

1. Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib mengelola dan menatausahakan BMN/D yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya.²⁹⁶

²⁹⁵Selain diberikan sanksi berdasarkan PP No. 27 Tahun 2014, Menteri Keuangan selaku Pengelola BMN dapat pula mempertimbangkan untuk tidak menyetujui usulan Rencana Kebutuhan Barang Milik Negara (RKBMN) Pengadaan yang diajukan oleh Kementerian/Lembaga bersangkutan.

²⁹⁶Pasal 44 UU Perbendaharaan Negara.

2. BMN/D yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan.²⁹⁷
3. Pindahtanganan BMN/D dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah.²⁹⁸
4. Pemindahan tanah dan/atau bangunan memerlukan persetujuan DPR/DPRD, kecuali bagi tanah dan/atau bangunan yang:²⁹⁹
 - sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
 - harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
 - diperuntukkan bagi pegawai negeri;
 - diperuntukkan bagi kepentingan umum;
 - dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.
5. Penjualan BMN/D dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu.³⁰⁰
6. BMN/D yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah pusat/daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan.³⁰¹
7. Tanah dan bangunan milik negara/daerah yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/Kepala Daerah untuk kepentingan atau keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah.³⁰²
8. BMN/D dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat/daerah,³⁰³

²⁹⁷Pasal 45 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

²⁹⁸Pasal 45 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara.

²⁹⁹Pasal 46 ayat (1) dan Pasal 47 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

³⁰⁰Pasal 48 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

³⁰¹Pasal 49 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

³⁰²Pasal 49 ayat (3) UU Perbendaharaan Negara.

³⁰³Pasal 49 ayat (4) UU Perbendaharaan Negara.

9. BMN/D dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.³⁰⁴
10. Larangan penyitaan terhadap barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah.³⁰⁵

Pasal 49 ayat (6) UU Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa ketentuan mengenai pedoman teknis dan administrasi pengelolaan BMN/D diatur dengan Peraturan Pemerintah. Saat ini, Peraturan Pemerintah yang mengatur pengelolaan BMN/D adalah PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana telah diubah oleh PP No. 28 Tahun 2020. Apa saja yang dapat dijadikan patokan sehingga suatu benda dapat dinyatakan sebagai BMN/D? Paling tidak, ada dua ruang lingkup yang menjadi ukuran untuk menyatakan suatu benda merupakan BMN/D. *Pertama*, barang tersebut dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah. *Kedua*, barang tersebut berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah ini terdiri dari:

- a. barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak;
- c. barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- d. barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pengelolaan BMN/D dilakukan oleh pejabat perbendaharaan negara yang dibedakan dan dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) fungsi, yaitu Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan Kuasa Pengguna Barang. Menteri Keuangan adalah Pengelola BMN dalam kedudukannya selaku Bendahara Umum Negara.³⁰⁶ Menteri/pimpinan lembaga merupakan Pengguna Barang bagi Kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya. Sementara itu, kepala kantor yang berada di lingkungan Kementerian/Lembaga adalah Kuasa Pengguna BMN pada lingkungan kantornya masing-masing.³⁰⁷

³⁰⁴Pasal 49 ayat (5) UU Perbendaharaan Negara.

³⁰⁵Pasal 50 huruf d UU Perbendaharaan Negara.

³⁰⁶Pasal 7 UU Perbendaharaan Negara dan Pasal 4 ayat (1) PP No. 28 Tahun 2020.

³⁰⁷Pasal 7 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014.

Di level pemerintahan daerah, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan BMD yang menetapkan kebijakan pengelolaan BMD.³⁰⁸ Pengelola BMD adalah Sekretaris Daerah, sedangkan Pengguna Barang adalah kepala satuan kerja perangkat daerah bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.³⁰⁹ Adapun yang bertindak sebagai Kuasa Pengguna Barang adalah kepala unit kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Barang.³¹⁰

Tabel 5.2 Pejabat Pengelola Barang Milik Negara/Daerah

No.	Fungsi	Pejabat yang Berwenang	
		Barang Milik Negara	Barang Milik Daerah
1.	Pengelola Barang	Menteri Keuangan	Sekretaris Daerah
2.	Pengguna Barang	Menteri/Pimpinan lembaga	Kepala satuan kerja perangkat daerah
3.	Kuasa Pengguna Barang	Kepala kantor dalam lingkungan Kementerian/ Lembaga	Kepala unit kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Barang

Sumber: UU No. 1 Tahun 2004 dan PP No. 27 Tahun 2014

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014, pengelolaan BMN/D meliputi: 1) perencanaan kebutuhan dan penganggaran; 2) pengadaan; 3) penggunaan; 4) pemanfaatan; 5) pengamanan dan pemeliharaan; 6) penilaian; 7) pemindahtanganan; 8) pemusnahan; 9) penghapusan; 10) penatausahaan; dan 11) pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Lingkup pengelolaan BMN/D tersebut merupakan siklus logistik yang disesuaikan dengan siklus perbendaharaan.³¹¹ Dari siklus pengelolaan BMN/D tersebut, kegiatan pemusnahan tidak dapat diimplementasikan pada BMN/D yang berupa tanah. Tanah tidak dapat dimusnahkan, karena selain sulit untuk dimusnahkan secara fisik, juga tidak praktis dan ekonomis

³⁰⁸Pasal 43 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara jo Pasal 5 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014.

³⁰⁹Pasal 6 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara jo Pasal 8 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014.

³¹⁰Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

³¹¹Lihat Penjelasan Umum angka 2 huruf a UU Perbendaharaan Negara.

untuk dilaksanakan.³¹² Atas dasar itu, dengan dikeluarkannya kegiatan pemusnahan, siklus pengelolaan Tanah Pemerintah terbatas pada 10 (sepuluh) kegiatan saja.

1. Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran

Perencanaan Kebutuhan adalah kegiatan merumuskan rincian kebutuhan BMN/D untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang. Penyusunan perencanaan kebutuhan BMN/D ini mesti memperhatikan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah serta ketersediaan BMN/D yang ada. Di dalam perencanaan kebutuhan ini termaktub perencanaan pengadaan, pemeliharaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, dan penghapusan BMN/D.

Usul rencana kebutuhan BMN/D disampaikan oleh Pengguna Barang kepada Pengelola Barang. Berdasarkan penyusunan perencanaan kebutuhan ini, Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dapat mengajukan pengusulan penyediaan anggaran untuk kebutuhan baru (*new initiative*) dan angka dasar (*baseline*), serta penyusunan rencana kerja dan anggaran. Kecuali untuk penghapusan, perencanaan kebutuhan berpedoman pada standar berikut:

- a. standar barang;
- b. standar kebutuhan; dan/atau
- c. standar harga.

Standar barang dan standar kebutuhan BMN/D merupakan batas tertinggi yang menjadi pedoman bagi Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang dalam menyusun perencanaan kebutuhan pengadaan

³¹²Pemusnahan lebih cenderung pada aksi fisik terhadap objek yang akan dimusnahkan. Pasal 79 PP No. 27 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pemusnahan dilakukan dengan cara dibakar, dihancurkan, ditimbun, ditenggelamkan atau cara lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Tanah tidak mungkin dimusnahkan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 79 PP No. 27 Tahun 2014 tersebut. Kemudian, hal ini diperkuat oleh ketentuan Pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan dan Penghapusan Barang Milik Negara yang menyatakan bahwa Pemusnahan dapat dilakukan terhadap BMN berupa: a) bangunan; b) selain tanah dan/atau bangunan, yang berada pada Pengelola Barang/Pengguna Barang.

dan pemeliharaan BMN/D. Penetapan standar barang dan standar kebutuhan BMN ditetapkan oleh Pengelola Barang, yaitu Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan instansi terkait.³¹³ Adapun bagi BMD, penetapan standar barang dan standar kebutuhan ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah berkoordinasi dengan dinas teknis terkait berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.³¹⁴ Mengenai standar harga, penetapannya disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹⁵

2. Pengadaan

PP No. 27 Tahun 2014 tidak mengatur secara detail mengenai prosedur dan tata cara pengadaan Tanah Pemerintah. Pasal 23 PP No. 27 Tahun 2014 menyatakan bahwa pelaksanaan pengadaan BMN/D dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan pemerintah ini. Se jauh ini, instrumen hukum yang digunakan pemerintah untuk melakukan kegiatan pengadaan tanah mengacu kepada ketentuan undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sebagaimana diatur oleh UU No. 20 Tahun 1961 dan UU No. 2 Tahun 2012.

3. Penggunaan

Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan BMN/D yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan. Prinsip umum penggunaan BMN/D, sebagai berikut.

- a. Penggunaan BMN/D dibatasi hanya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah.
- b. Pengguna Barang wajib menyerahkan BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya kepada Pengelola Barang.

³¹³Saat ini, ketentuan mengenai standar barang dan standar kebutuhan BMN diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan No. 172/PMK.06/2020 tentang Standar Barang dan Standar Kebutuhan Barang Milik Negara.

³¹⁴Penetapan standar barang dan standar kebutuhan BMD oleh Kepala daerah berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

³¹⁵Lihat Pasal 9 ayat (7) PP No. 27 Tahun 2014.

Untuk memperoleh penetapan status penggunaan, pengguna melaporkan BMN/D yang diterimanya disertai dengan usulan penggunaan barang, kecuali untuk kondisi-kondisi tertentu.³¹⁶ Tata cara penetapan status penggunaan BMN/D ini diawali dengan Pengguna Barang melaporkan BMN/D yang diterimanya kepada Pengelola Barang disertai dengan usul penggunaan. Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No. 87/PMK.06/2016, permohonan penetapan status penggunaan BMN diajukan secara tertulis oleh Pengguna Barang kepada Pengelola Barang paling lama 6 (enam) bulan sejak BMN diperoleh. Setelah itu, Menteri Keuangan selaku Pengelola BMN meneliti laporan dari Pengguna Barang dan menetapkan status penggunaannya. Dalam hal ini, kewenangan penetapan status penggunaan BMN berada pada Pengelola Barang, yaitu Menteri Keuangan yang secara fungsional dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Kekayaan Negara.³¹⁷

Berbeda dengan BMD. Kewenangan penetapan status penggunaan barang tidak dimiliki oleh Pengelola Barang, melainkan merupakan kewenangan dari Kepala Daerah.³¹⁸ Penetapan status penggunaan BMD diawali dengan pengajuan permohonan penetapan status penggunaan BMD kepada Kepala Daerah paling lambat pada akhir tahun berkenaan, yaitu di akhir tahun pada saat tanah tersebut diperoleh.³¹⁹ Dalam hal

³¹⁶Penetapan status penggunaan ini diatur dalam Pasal 17 PP No. 27 Tahun 2014. Namun, untuk kondisi-kondisi tertentu, Pengelola Barang dapat menetapkan status Penggunaan BMN pada Pengguna Barang tanpa didahului usulan dari Pengguna Barang (Pasal 17 ayat 3). Kondisi-kondisi tertentu ini diuraikan oleh Pasal 15 ayat (2) PMK No. 87 /PMK.06/2016, antara lain:

- a. dalam rangka melengkapi bukti kepemilikan atas BMN yang menjadi objek sengketa di Pengadilan;
- b. adanya sengketa pertanahan di Badan Pertanahan Nasional;
- c. penetapan BMN yang berasal dari perolehan lainnya yang sah;
- d. penetapan BMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) yang berasal dari pengalihan status Penggunaan BMN; atau
- e. dalam rangka optimalisasi Penggunaan BMN.

³¹⁷Permohonan penetapan status penggunaan BMN diajukan secara tertulis paling lama 6 (enam) bulan sejak diperoleh BMN tersebut diterima. Lihat dalam Pasal 10 Peraturan Menteri Keuangan No. 87 /PMK.06/2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 246/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan Barang Milik Negara.

³¹⁸Pasal 48 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

³¹⁹Lihat Pasal 48 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

ini, Sekretaris Daerah selaku Pengelola Barang meneliti laporan dari Pengguna Barang dan mengajukan usul penggunaan kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan status penggunaannya.

Tidak semua BMN/D harus ditetapkan status penggunaannya. Penetapan status penggunaan tidak berlaku terhadap:

- a. BMN/D berupa barang persediaan, konstruksi dalam pengerjaan, atau barang yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk dihibahkan;
- b. BMN yang berasal dari dana dekonsentrasi dan dana penunjang tugas pembantuan, yang direncanakan untuk diserahkan;
- c. BMN lainnya yang ditetapkan lebih lanjut oleh Pengelola Barang; atau
- d. BMD lainnya yang ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah.³²⁰

Pengajuan permohonan penggunaan tanah pada prinsipnya mesti disertai dengan sertifikat tanah. Hal ini merupakan tanda bukti bahwa tanah tersebut sudah dikuasai secara hukum oleh instansi pemerintah. Namun, apabila belum ada sertifikat, dokumen kepemilikan dapat diganti dengan dokumen lainnya.³²¹ Jika instansi pemerintah yang bersangkutan belum memiliki dokumen berupa sertifikat, dokumennya dapat diganti dengan dokumen-dokumen lainnya sebagaimana diatur oleh Pasal 10 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan No. 87/PMK.06/2016 atau Pasal 50 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

³²⁰Pasal 15 PP No. 27 Tahun 2014.

³²¹Lihat Pasal 10 ayat (3) PMK No. 87 /PMK.06/2016 bagi BMN dan Pasal 50 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016 bagi BMD.

Tabel 5.3 Dokumen Pengganti Penetapan Penggunaan bagi Tanah yang Belum Bersertifikat

Barang Milik Negara	Barang Milik Daerah
<p>a. fotokopi dokumen kepemilikan/penguasaan, seperti Akta Jual Beli (AJB), Girik, <i>Letter C</i>, Berita Acara Serah Terima (BAST) terkait perolehan barang, dan <i>ledger</i> jalan;</p> <p>b. Surat Pernyataan Tanggung Jawab bermeterai cukup yang ditandatangani oleh pejabat struktural yang berwenang di lingkungan unit organisasi eselon I pada Kementerian/Lembaga bersangkutan yang menyatakan bahwa tanah tersebut digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga;</p> <p>c. surat keterangan dari Lurah/Camat setempat yang memperkuat pernyataan sebagaimana dimaksud pada huruf b, jika ada; dan</p> <p>d. surat permohonan pendaftaran hak atas tanah dari satuan kerja pada Kementerian/Lembaga kepada Kantor Pertanahan, jika ada.</p>	<p>a. akta jual beli,</p> <p>b. girik;</p> <p>c. <i>letter C</i>;</p> <p>d. surat pernyataan pelepasan hak atas tanah;</p> <p>e. surat keterangan lurah atau kepala desa (jika ada);</p> <p>f. berita acara penerimaan terkait perolehan barang; atau</p> <p>g. dokumen lain yang setara dengan bukti kepemilikan</p>

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No. 87/PMK.06/2016 dan Permendagri No. 19 Tahun 2016

4. Pemanfaatan

Pemanfaatan adalah pendayagunaan BMN/D yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi BMN/D dengan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan BMN/D dilaksanakan oleh Pengelola Barang dan/atau Pengguna Barang. BMN yang berada dalam penguasaan Pengelola Barang, pelaksanaan pemanfaatannya dilakukan oleh Pengelola Barang. Sementara itu, jika BMN tersebut berada dalam penguasaan Pengguna Barang, pemanfaatannya dilakukan oleh Pengguna Barang dengan persetujuan Pengelola Barang. Jadi, pelaksanaannya memperhatikan siapa yang menguasai BMN.

Di sisi lain, meskipun BMD berada dalam penguasaan Pengelola Barang, pelaksanaan pemanfaatan BMD tidak bisa dilakukan oleh

Pengelola Barang tanpa persetujuan Kepala Daerah. Pengelola Barang wajib meminta persetujuan Kepala Daerah. Kemudian, bagi BMD berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang, pelaksanaan pemanfaatannya dilakukan oleh Pengguna Barang yang bersangkutan dengan terlebih dahulu mendapat persetujuan Pengelola Barang.

Pemanfaatan BMN/D tidak bisa dilakukan secara gegabah. Keputusan yang diambil oleh Instansi pemerintah harus dilandasi pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum. Pertimbangan teknis tersebut antara lain berkenaan dengan kondisi atau keadaan BMN/D dan rencana Penggunaan. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam pemanfaatan Tanah Pemerintah, antara lain:

- a. pemanfaatan tanah dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan;
- b. tidak mengubah status kepemilikan instansi pemerintah;
- c. dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum;
- d. tanah yang dapat dimanfaatkan adalah tanah yang telah mendapat penetapan status penggunaan;
- e. tanah yang menjadi objek pemanfaatan dilarang dijaminkan atau digadaikan.³²²

Bentuk pemanfaatan Tanah Pemerintah bisa berupa: (1) Sewa; (2) Pinjam Pakai; (3) Kerja Sama Pemanfaatan; (4) Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau (5) Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur. Selain bentuk pemanfaatan tersebut, PP No. 28 Tahun 2020 membuka peluang bentuk pemanfaatan lain, berupa Kerja Sama Terbatas untuk Pembiayaan Infrastruktur. Berikut ini diuraikan secara sekilas mengenai bentuk pemanfaatan Tanah Pemerintah.

a. Sewa

Sewa adalah pemanfaatan BMN/D oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Ada beberapa alasan yang

³²²Lihat Pasal 3 ayat (8) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 80 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

dapat digunakan instansi pemerintah menyewakan Tanah Pemerintah yang berada di bawah penguasaannya. Alasan tersebut dilandasi atas tujuan sebagai berikut.³²³

- 1) mengoptimalkan Tanah Pemerintah yang belum/tidak digunakan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah;
- 2) memperoleh fasilitas yang diperlukan dalam rangka menunjang tugas dan fungsi instansi Pengguna Barang; dan/atau
- 3) mencegah penggunaan Tanah Pemerintah oleh pihak lain secara tidak sah.

Penyewaan Tanah Pemerintah dilakukan sepanjang memberikan manfaat ekonomi bagi pemerintah dan/atau masyarakat. Jangka waktu sewanya paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang.³²⁴ Klausul “dapat diperpanjang” ini hanya berlaku untuk:³²⁵

- 1) kerja sama infrastruktur;
- 2) kegiatan dengan karakteristik usaha yang memerlukan waktu sewa lebih dari 5 (lima) tahun; atau
- 3) ditentukan lain dalam UU.

Formula tarif/besaran sewa Tanah Pemerintah ditetapkan oleh Pengelola Barang untuk tanah yang berstatus BMN atau Kepala daerah bagi tanah yang berstatus BMD. Adapun besaran sewa Tanah Pemerintah yang diperlukan untuk kerja sama infrastruktur maupun untuk kegiatan dengan karakteristik usaha yang memerlukan waktu sewa lebih dari 5 (lima) tahun, penetapan tarifnya dapat mempertimbangkan nilai keekonomian dari masing-masing jenis infrastruktur.

Hasil sewa Tanah Pemerintah merupakan penerimaan negara dan seluruhnya wajib disetorkan ke rekening Kas Umum Negara/Daerah.³²⁶ Penyetoran uang sewa harus dilakukan sekaligus secara tunai sebelum

³²³Lihat dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 112 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³²⁴Pasal 29 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014. Ketentuan ini dapat disimpangi yang diberikan khusus untuk: 1) kerja sama infrastruktur, 2) kegiatan dengan karakteristik usaha yang memerlukan waktu sewa lebih dari 5 (lima) tahun, atau 3) ditentukan lain dalam undang-undang. Bagi kegiatan tersebut, jangka waktu Sewa yang diberikan dapat lebih dari 5 (lima) tahun dan dapat pula diperpanjang.

³²⁵Pasal 29 ayat (3) PP No. 28 Tahun 2020.

³²⁶Pasal 29 ayat (8) PP No. 28 Tahun 2020.

ditandatangani perjanjian sewa. Hal ini dikecualikan bagi sewa untuk kerja sama infrastruktur dan/atau sewa untuk BMN/D dengan karakteristik/sifat khusus.³²⁷ Penyetoran uang sewanya dapat dilakukan secara bertahap dengan persetujuan Pengelola Barang.³²⁸

Tanah Pemerintah yang dapat disewa adalah tanah yang berada pada Pengelola Barang/Pengguna Barang.³²⁹ Tanah Pemerintah yang berstatus BMD yang dapat disewa adalah a) tanah yang sudah diserahkan oleh Pengguna Barang kepada Kepala Daerah; atau b) sebagian tanah yang masih digunakan oleh Pengguna Barang.³³⁰ Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 mengatur bahwa objek sewa BMN yang berupa tanah dan/atau bangunan dapat dilakukan untuk sebagian atau keseluruhan dan/atau dapat meliputi pula ruang di bawah atau di atas permukaan tanah.³³¹ Dengan demikian, objek sewa BMN tidak terbatas pada permukaan bumi, namun juga mencakup ruang di bawah dan di atas permukaan tanah.

Kewenangan menyewakan Tanah Pemerintah terletak pada siapa yang menguasai tanah. Dalam hal apabila Tanah Pemerintah yang berstatus BMN dikuasai oleh Pengelola Barang, penyewaannya

³²⁷BMN yang bersifat khusus meliputi: 1) barang yang mempunyai spesifikasi tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) barang yang memiliki tingkat kompleksitas khusus seperti bandar udara, pelabuhan laut, stasiun kereta api, terminal angkutan umum, kilang, instalasi tenaga listrik, dan bendungan/waduk; 3) barang yang dikerjakan samakan dalam investasi yang berdasarkan perjanjian hubungan bilateral antar negara; 4) barang yang bersifat rahasia dalam kerangka pertahanan negara; 5) barang yang mempunyai konstruksi dan spesifikasi yang harus dengan perizinan khusus; 6) barang yang dikerjakan samakan dalam rangka menjalankan tugas negara; 7) barang yang dikerjakan samakan dalam rangka Proyek Kerja Sama sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kerja sama Pemerintah dan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur; atau 8) barang lain yang ditetapkan oleh Pengelola Barang. BMD dengan karakteristik/sifat khusus meliputi: 1) barang yang mempunyai spesifikasi tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) barang yang memiliki tingkat kompleksitas khusus seperti bandar udara, pelabuhan laut, kilang, instalasi listrik, dan bendungan/waduk; 3) barang yang dikerjakan samakan dalam investasi yang berdasarkan perjanjian hubungan bilateral antar negara; atau barang lain yang ditetapkan Gubernur/Bupati/Wali Kota.

³²⁸Lihat Pasal 29 ayat (10) PP No. 28 Tahun 2020.

³²⁹Pasal 6 ayat (1) PMK No. 57 /PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara.

³³⁰Pasal 113 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³³¹Pasal 11 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 115 /PMK.06/2020.

dilakukan oleh Pengelola Barang. Pengguna Barang BMN mempunyai kewenangan menyewakan yang Tanah Pemerintah jika tanah tersebut berada dalam penguasaannya dan ia telah memperoleh persetujuan dari Pengelola Barang. Kemudian, bagi Tanah Pemerintah berstatus BMD yang sudah diserahkan penguasaannya oleh Pengguna Barang kepada Kepala Daerah, penyewaannya dilaksanakan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah. Jika yang disewakan itu hanya meliputi sebagian tanah yang masih digunakan Pengguna Barang, penyewaannya bisa dilaksanakan oleh Pengguna Barang dengan terlebih dahulu memperoleh persetujuan Pengelola Barang.³³²

Mitra yang dapat menyewa Tanah Pemerintah telah ditentukan, baik dalam statusnya sebagai BMN maupun BMD. Penentuan klasifikasi mitranya sedikit ada perbedaan. Hal ini dapat dibaca di dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

Tabel 5.4 Mitra Penyewa BMN/D

No.	Barang Milik Negara	Barang Milik Daerah
1.	Badan Usaha Milik Negara/Daerah/Desa	BUMN
2.	Perorangan	BUMD
3.	Unit penunjang kegiatan penyelenggaraan pemerintahan/negara, meliputi: a. persatuan/perhimpunan ASN/TNI/Polri; b. persatuan/perhimpunan istri ASN/TNI/Polri; atau c. unit penunjang kegiatan lainnya	Swasta, antara lain: a. perorangan; b. persekutuan perdata; c. persekutuan firma; d. persekutuan komanditer; e. perseoran terbatas; f. lembaga/organisasi internasional/asing; g. yayasan; atau h. koperasi
4.	Badan usaha lainnya, meliputi: a. PT b. Yayasan; c. Koperasi d. Persekutuan perdata; e. Persekutuan Firma; f. Persekutuan Komanditer.	Badan hukum lainnya

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Permendagri No. 19 Tahun 2016

Hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan mitra penyewa diikat dalam sebuah perjanjian. Perjanjiannya dituangkan

³³²Pasal 113 Permendagri No. 19 Tahun 2016.

di kertas bermaterai bagi Tanah Pemerintah yang berstatus BMD, sedangkan perjanjian antara instansi pemerintah pusat dengan penyewa BMN tidak ada ketentuan dituangkan di kertas bermaterai.³³³ Perjanjian tersebut paling sedikit memuat:

- 1) para pihak yang terikat dalam perjanjian;
- 2) jenis, luas, atau jumlah barang, besaran sewa, dan jangka waktu;
- 3) tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu sewa; dan
- 4) hak dan kewajiban para pihak.³³⁴

b. Pinjam Pakai

Pinjam Pakai adalah penyerahan penggunaan barang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada Pengelola Barang.³³⁵ Dengan demikian, Pinjam Pakai dibatasi pelaksanaannya di lingkup sesama instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Jangka waktu Pinjam Pakai paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang.³³⁶ Pinjam Pakai ini dilaksanakan dengan pertimbangan tertentu.³³⁷

Tabel 5.5 Pertimbangan Pinjam Pakai

No.	Barang Milik Negara	BARANG MILIK DAERAH
1.	mengoptimalkan BMN yang belum atau tidak dilakukan penggunaan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengelola Barang/Pengguna Barang;	mengoptimalkan BMD yang belum atau tidak dilakukan penggunaan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang;
2.	menunjang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah atau pemerintahan desa; dan/atau	menunjang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah
3.	memberikan manfaat ekonomi dan/atau sosial bagi pemerintah daerah, pemerintah desa, dan/atau masyarakat	-

³³³Lihat Pasal 129 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³³⁴Pasal 29 ayat (7) PP No. 28 Tahun 2020.

³³⁵Pasal 1 angka 12 PP No. 27 Tahun 2014.

³³⁶Pasal 30 ayat (2) PP No. 28 Tahun 2020.

³³⁷Pasal 31 Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 152 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

Pelaksanaan Pinjam Pakai BMN dituangkan dalam perjanjian yang bermaterai cukup.³³⁸ Secara khusus, klausul dituangkan dalam perjanjian bermaterai ini, tidak disebutkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016 bagi perjanjian Pinjam Pakai BMD. Perjanjian Pinjam Pakai paling sedikit memuat: a) para pihak yang terikat dalam perjanjian; b) jenis, luas atau jumlah barang yang dipinjamkan, dan jangka waktu; c) tanggung jawab peminjam atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu peminjaman; dan d) hak dan kewajiban para pihak.³³⁹ Perjanjian tersebut ditandatangani oleh Peminjam Pakai dengan:

- 1) Pengelola Barang untuk BMN yang berada pada Pengelola Barang atau Pengguna Barang untuk BMN yang berada pada Pengguna Barang.³⁴⁰
- 2) Kepala Daerah untuk BMD yang berada pada Pengelola Barang atau Pengelola Barang untuk BMD yang berada pada Pengguna Barang.³⁴¹

c. Kerja Sama Pemanfaatan (KSP)

KSP adalah pendayagunaan BMN/D oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya. KSP dilaksanakan dengan pertimbangan dan tujuan yaitu:

- 1) mengoptimalkan daya guna dan hasil guna BMN/D;
- 2) meningkatkan penerimaan negara/daerah;
- 3) memenuhi biaya operasional, pemeliharaan dan/atau perbaikan yang diperlukan terhadap BMN/D.

Untuk BMN, Tanah Pemerintah yang menjadi objek KSP adalah tanah yang berada pada Pengelola Barang/Pengguna Barang, baik untuk sebagian maupun keseluruhan.³⁴² Sedangkan untuk BMD, Tanah Pemerintah yang menjadi objek KSP adalah:³⁴³

³³⁸Pasal 53 ayat (1) PMK No. 78/PMK.06/2014.

³³⁹Pasal 30 ayat (3) PP No. 28 Tahun 2020.

³⁴⁰Pasal 36 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020.

³⁴¹Pasal 157 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁴²Pasal 41 Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020.

³⁴³Pasal 32 ayat (1) PP No. 28 Tahun 2020.

- 1) tanah yang sudah diserahkan oleh Pengguna Barang kepada Kepala Daerah;
- 2) sebagian tanah yang masih digunakan oleh Pengguna Barang.

KSP dapat dilakukan oleh Pengelola Barang maupun oleh Pengguna Barang dengan memperhatikan kondisi-kondisi tertentu. Dalam hal ini, pihak yang melaksanakan KSP yang objeknya berupa tanah adalah:

- 1) Pengelola Barang untuk BMN yang berada pada Pengelola Barang, atau Pengguna Barang dengan persetujuan Pengelola Barang untuk BMN yang berada pada Pengguna Barang;
- 2) Pengelola Barang dengan persetujuan Kepala Daerah untuk tanah yang sudah diserahkan oleh Pengguna Barang kepada Kepala Daerah, atau Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah untuk sebagian tanah yang masih digunakan oleh Pengguna Barang.

Pasal 33 ayat (1) PP No. 28 Tahun 2020 menyatakan bahwa KSP atas BMN/D dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut:

1. tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah untuk memenuhi biaya operasional, pemeliharaan, dan/atau perbaikan yang diperlukan terhadap BMN/D tersebut;
2. mitra KSP dipilih melalui tender, kecuali untuk BMN/D yang bersifat khusus dapat dilakukan penunjukan langsung;³⁴⁴
3. penunjukan langsung mitra KSP atas BMN/D yang bersifat khusus dilakukan oleh Pengelola Barang/Pengguna Barang terhadap BUMN, BUMD, atau anak perusahaan BUMN yang diperlakukan sama dengan BUMN sesuai ketentuan peraturan pemerintah yang mengatur mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan

³⁴⁴Yang termasuk "Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat khusus" antara lain:

- a. barang yang mempunyai spesifikasi tertentu sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- b. barang yang memiliki tingkat kompleksitas khusus seperti bandar udara, pelabuhan laut, stasiun kereta api, terminal angkutan umum, kilang, instalasi tenaga listrik, dan bendungan/waduk;
- c. barang yang dikerjakan samakan dalam investasi yang berdasarkan perjanjian hubungan bilateral antar negara; atau
- d. barang lain yang ditetapkan oleh Pengelola Barang Milik Negara atau Gubernur/Bupati/Wali Kota.

- modal negara pada BUMN dan perseroan terbatas yang memiliki bidang dan/atau wilayah kerja tertentu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. mitra KSP harus membayar kontribusi tetap setiap tahun selama jangka waktu pengoperasian yang telah ditetapkan dan pembagian keuntungan hasil KSP ke rekening Kas Umum Negara/Daerah;
 5. besaran pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil KSP ditetapkan dari hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh:
 - a. Pengelola Barang, untuk BMN pada Pengelola Barang dan BMN berupa tanah dan/atau bangunan serta sebagian tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang;
 - b. Gubernur/Bupati/Wali Kota untuk BMD berupa tanah dan/atau bangunan;
 - c. Pengguna Barang dan dapat melibatkan Pengelola Barang, untuk BMN selain tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang; atau
 - d. Pengelola BMD, untuk BMD selain tanah dan/atau bangunan.
 6. besaran pembayaran kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil KSP harus mendapat persetujuan dari:
 - a. Pengelola Barang, untuk BMN;
 - b. Gubernur/Bupati/Wali Kota, untuk BMD.
 7. dalam KSP BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan, sebagian kontribusi tetap dan pembagian keuntungannya dapat berupa bangunan beserta fasilitasnya yang dibangun dalam satu kesatuan perencanaan tetapi tidak termasuk sebagai objek KSP;
 8. besaran nilai bangunan beserta fasilitasnya sebagai bagian dari kontribusi tetap dan kontribusi pembagian keuntungan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari total penerimaan kontribusi tetap dan pembagian keuntungan selama masa KSP;
 9. bangunan yang dibangun dengan biaya sebagian kontribusi tetap dan pembagian keuntungan dari awal pengadaannya merupakan BMN/D;
 10. selama jangka waktu pengoperasian, mitra KSP dilarang menjaminkan atau menggadaikan BMN/D yang menjadi objek KSP; dan

11. jangka waktu KSP paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang.

Jangka waktu KSP paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang.³⁴⁵ Ketentuan jangka waktu KSP tersebut tidak berlaku bagi KSP atas BMN/D dengan maksud untuk penyediaan infrastruktur. Jangka waktu KSP atas BMN/D untuk penyediaan infrastruktur ini paling lama 50 (lima puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani dan dapat diperpanjang.³⁴⁶ Pihak yang dapat menjadi mitra KSP BMN/D terdiri dari 3 (tiga) kelompok, yaitu:

- 1) BUMN,
- 2) BUMD, dan/atau
- 3) Swasta, kecuali perorangan.³⁴⁷

Mitra KSP wajib menyetorkan penerimaan negara/daerah selama jangka waktu pengoperasian KSP, yang terdiri atas kontribusi tetap dan pembagian keuntungan hasil KSP. Dalam hal apabila KSP BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan, sebagian kontribusi tetap dan pembagian keuntungannya dapat berupa bangunan beserta fasilitasnya yang dibangun dalam satu kesatuan perencanaan. Sebagian kontribusi tetap dan pembagian keuntungannya yang berupa bangunan beserta fasilitasnya ini bukan merupakan objek KSP.³⁴⁸ Besarannya paling banyak 10% (sepuluh persen) dari total penerimaan kontribusi tetap dan pembagian keuntungan selama jangka waktu KSP.³⁴⁹ Dengan demikian, Penerimaan Negara Bukan Pajak/pendapatan daerah yang dapat dihasilkan dari KSP tidak melulu dalam bentuk uang, akan tetapi juga dapat berupa bangunan dan fasilitasnya.

Perjanjian KSP dituangkan dalam bentuk Akta Notaris.³⁵⁰ Sebelum perjanjian KSP ditandatangani, perlu didahului dengan penerbitan keputusan pelaksanaan KSP, yaitu:

³⁴⁵Pasal 33 ayat (1) huruf k PP No. 28 Tahun 2020.

³⁴⁶Pasal 33 ayat (4) PP No. 28 Tahun 2020.

³⁴⁷Pasal 40 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 172 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁴⁸Pasal 46 Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 180 Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁴⁹Pasal 46 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 181 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁵⁰Pasal 45 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 179 ayat (4) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

- 1) keputusan Pengelola Barang, untuk BMN yang berada pada Pengelola Barang;
- 2) keputusan Pengguna Barang, untuk BMN yang berada pada Pengguna Barang, setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang;
- 3) keputusan pelaksanaan KSP oleh Kepala Daerah.

Penentuan Pejabat yang berwenang menandatangani perjanjian KSP diatur sedikit berbeda antara pengelolaan BMN dengan BMD. Di dalam pengelolaan BMN, pejabat yang berwenang menandatangani perjanjian KSP tergantung berada di tangan siapa BMN itu berada. Jika BMN berada pada Pengelola Barang, maka perjanjiannya ditandatangani oleh Pengelola Barang. Namun, jika BMN berada di tangan Pengguna Barang, maka perjanjian tersebut ditandatangani oleh Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang.³⁵¹ Tidak demikian halnya dengan BMD. Penandatanganan Perjanjian KSP dilakukan oleh Kepala Daerah, jika BMD berada di tangan Pengelola Barang. Sementara BMD yang berada dalam penguasaan Pengguna Barang, perjanjian KSP ditandatangani oleh Pengelola Barang.³⁵²

d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna (BGS/BSG)

Objek yang dikerja samakan di dalam BGS/BSG adalah tanah. Benda selain tanah tidak dapat dijadikan objek BGS/BSG. Pemanfaatan tanah melalui BGS/BSG dilakukan dengan pertimbangan:³⁵³

- 1) Pengelola Barang/Pengguna Barang memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi; dan
- 2) tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBN/APBD untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut.

BGS dan BSG merupakan dua konsep pemanfaatan Tanah Pemerintah yang berbeda. Perbedaan itu terutama terlihat pada aspek status hukum bangunan yang telah selesai dibangun dan kemudian didayagunakan oleh mitra. Di dalam BGS, bangunan yang sudah selesai dibangun oleh mitra belum bisa dicatat sebagai BMN/D karena status

³⁵¹Pasal 69 PMK No. 78/PMK.06/2014.

³⁵²Pasal 179 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁵³Pasal 34 ayat (1) PP No. 28 Tahun 2020.

bangunan tersebut merupakan kepunyaan mitra. Bangunan tersebut akan bisa dicatat sebagai BMN/D jika perjanjian BGS berakhir dan telah diserahkan oleh mitra kepada instansi pemerintah. Mitra BGS harus menyerahkan objek BGS beserta hasil BGS pada akhir jangka waktu pelaksanaan setelah dilakukan audit oleh aparat pengawasan intern pemerintah.³⁵⁴ Sebaliknya, di dalam BSG, status bangunan tersebut merupakan BMN/D pada saat didayagunakan oleh mitra.³⁵⁵ Bangunan yang telah selesai dibangun oleh Mitra, diserahkan terlebih dahulu kepada instansi pemerintah dan setelah itu baru dimanfaatkan oleh mitra sampai habisnya jangka waktu yang disepakati dalam perjanjian.

Objek BGS/BSG meliputi tanah yang berada pada Pengelola Barang atau tanah yang berada pada Pengguna Barang.³⁵⁶ Terhadap tanah yang berstatus BMN, pelaksanaan BGS/BSG dapat dilakukan oleh Pengelola Barang dan Pengguna Barang. Akan tetapi, bagi tanah yang berstatus BMD, BGS/BSG hanya bisa dilakukan oleh Pengelola Barang dan itu pun setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah. Bagi tanah BMD yang akan direncanakan menjadi objek BGS/BSG, penguasaan tanah tersebut mesti terlebih dahulu diserahkan kepada Kepala Daerah. Lebih lanjut, ketentuan pelaksana BGS/BSG diatur sebagai berikut:³⁵⁷

- 1) Pengelola Barang, terhadap BMN yang berada pada Pengelola Barang;
- 2) Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang, terhadap BMN yang berada pada Pengguna Barang; atau
- 3) Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah bagi BMD.

³⁵⁴Pasal 36 ayat 8 dan ayat 9 PP No. 28 Tahun 2020.

³⁵⁵BGS adalah pemanfaatan BMN/D berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu (Pasal 1 angka 14 PP No. 27 Tahun 2014). Sedangkan yang dimaksud dengan BSG adalah pemanfaatan BMN/D berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati (Pasal 1 angka 15 PP No. 27 Tahun 2014).

³⁵⁶Pasal 60 Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 223 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁵⁷Pasal 34 ayat (2) PP No. 28 Tahun 2020.

Pihak yang dapat menjadi mitra BGS/BSG adalah BUMN, BUMD, swasta kecuali perorangan, dan/atau Badan Hukum lainnya.³⁵⁸ Bisa saja mitra membentuk konsorsium dalam rangka pelaksanaan BGS/BSG. Jika mitra membentuk konsorsium, mitra BGS/BSG tersebut harus membentuk badan hukum Indonesia sebagai pihak yang bertindak untuk dan atas nama mitra BGS/BSG dalam perjanjian BGS/BSG.³⁵⁹

Jangka waktu pelaksanaan BGS/BSG paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak perjanjian ditandatangani.³⁶⁰ Jangka waktu BGS/BSG tersebut hanya berlaku untuk 1 (satu) kali perjanjian dan tidak dapat dilakukan perpanjangan.³⁶¹ Dalam jangka waktu pelaksanaan BGS/BSG, bangunan beserta fasilitas yang berasal dari pelaksanaan BGS/BSG harus digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah pusat/daerah, paling sedikit 10% (sepuluh persen).³⁶²

Biaya persiapan BGS/BSG yang dikeluarkan Pengelola Barang atau Pengguna Barang sampai dengan menunjukan mitra BGS/BSG dibebankan pada APBN/APBD, sedangkan biaya persiapan BGS/BSG yang terjadi setelah ditetapkannya mitra BGS/BSG dibebankan pada mitra BGS/BSG. Pemilihan mitra BGS/BSG ini dilakukan melalui tender.³⁶³

Pelaksanaan BGS/BSG dituangkan dalam perjanjian yang dituangkan dalam bentuk Akta Notaris.³⁶⁴ Perjanjian BGS/BSG ditandatangani oleh: a) Pengelola Barang untuk BMN yang berada pada Pengelola Barang; atau b) Pengguna Barang untuk BMN yang berada pada Pengguna Barang. Sedangkan bagi BMD, perjanjiannya ditandatangani oleh Kepala Daerah.

³⁵⁸Pasal 59 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 222 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁵⁹Pasal 59 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 222 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁶⁰Pasal 36 ayat (1) PP No. 28 Tahun 2020.

³⁶¹Pasal 61 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 229 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁶²Pasal 36 ayat (4) PP No. 28 Tahun 2020.

³⁶³Lihat Pasal 62 Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 87 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁶⁴Pasal 64 ayat (4) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 230 Permendagri No. 19 Tahun 2016.

e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur

KSPI adalah kerja sama antara pemerintah dan badan usaha untuk kegiatan penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁶⁵ Tanah Pemerintah yang dapat menjadi objek KSPI adalah tanah pada Pengelola Barang/Pengguna Barang atau sebagian tanah yang masih digunakan oleh Pengguna Barang.³⁶⁶ Dasar pertimbangan pelaksanaan KSPI terhadap BMN dan BMD dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 5.6 Pertimbangan Pelaksanaan KSPI

DASAR PERTIMBANGAN	
Barang Milik Negara	Barang Milik Daerah
<ol style="list-style-type: none">1. kepentingan negara dan kepentingan umum;2. kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan;3. keterbatasan dana APBN untuk penyediaan infrastruktur; dan4. daftar prioritas proyek program penyediaan infrastruktur yang ditetapkan pemerintah untuk penyediaan infrastruktur.	<ol style="list-style-type: none">1. dalam rangka kepentingan umum dan/atau penyediaan infrastruktur guna mendukung tugas dan fungsi pemerintahan;2. tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBD untuk penyediaan infrastruktur; dan3. termasuk dalam daftar prioritas program penyediaan infrastruktur yang ditetapkan oleh pemerintah.

Badan Usaha yang dapat menjadi mitra KSPI untuk BMN ditentukan sebanyak 6 (enam) kelompok, yaitu: 1) badan usaha swasta yang berbentuk PT; 2) badan hukum asing; 3) BUMN; 4) BUMD; 5) anak perusahaan BUMN yang diperlakukan sama dengan BUMN sesuai ketentuan peraturan pemerintah yang mengatur mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara pada BUMN dan PT; atau 6) Koperasi.³⁶⁷ Di sisi lain, pihak yang dapat menjadi mitra KSPI bagi BMD dibatasi menjadi 4 (empat) meliputi PT, BUMN, BUMD, dan/atau koperasi.³⁶⁸

³⁶⁵Definisi KSPI dapat dibaca dalam Pasal 1 angka 16 PP No. 27 Tahun 2014. Pemanfaatan BMN/D dalam rangka penyediaan infrastruktur dilaksanakan dalam bentuk Sewa, Kerja Sama Pemanfaatan, atau Kerja Sama Pemanfaatan Infrastruktur (KSPI). Jadi, KSPI merupakan salah satu bentuk kerja sama dalam penyediaan infrastruktur.

³⁶⁶Lihat Pasal 38 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014.

³⁶⁷Pasal 74 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020.

³⁶⁸Pasal 252 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

Jangka waktu KSPI paling lama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperpanjang. Perpanjangan jangka waktu KSPI hanya dapat dilakukan apabila terjadi *government force majeure*, seperti dampak kebijakan pemerintah yang disebabkan oleh terjadinya krisis ekonomi, politik, sosial, dan keamanan.³⁶⁹ Perpanjangan jangka waktu KSPI diajukan permohonannya paling lama 6 (enam) bulan setelah *government force majeure* nyata-nyata terjadi. Barang hasil KSPI menjadi BMN/D sejak diserahkan kepada Pemerintah sesuai perjanjian. Perjanjian KSPI atas BMN/D dituangkan dalam bentuk Akta Notaris.³⁷⁰

5. Pengamanan dan Pemeliharaan

Secara teknis administratif, pengamanan dan pemeliharaan BMN oleh Kementerian Negara/Lembaga masih mengacu kepada Keputusan Menteri Keuangan No. 21/KMK.01/2012 tentang Pedoman Pengamanan dan Pemeliharaan Barang Milik Negara di Lingkungan Kementerian Keuangan. Sementara itu, pengamanan dan pemeliharaan BMD mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib melakukan pengamanan BMN/D yang berada dalam penguasaannya. Oleh karena itu, BMN/D yang berupa tanah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan.³⁷¹ Bukti kepemilikan tanah BMN/D tersebut wajib disimpan dengan tertib dan aman oleh Pengelola Barang.³⁷²

Ruang lingkup pengamanan BMN/D meliputi pengamanan administrasi, pengamanan fisik, dan pengamanan hukum. Pengamanan fisik tanah dilakukan dengan memasang tanda letak tanah dengan membangun pagar batas, memasang tanda kepemilikan tanah, dan melakukan penjagaan keamanan.³⁷³ Pengamanan administrasi tanah dilakukan dengan menghimpun, mencatat, menyimpan, dan

³⁶⁹Pasal 76 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020.

³⁷⁰Pasal 81 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020 dan Pasal 273 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁷¹Pasal 43 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014.

³⁷²Pasal 44 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014 dan Pasal 297 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2014.

³⁷³Dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 21/KMK.01/2012, tanda kepemilikan tanah diberi tanda dengan papan nama dengan tulisan "TANAH MILIK NEGARA" berwarna hitam.

menatausahakan dokumen bukti kepemilikan tanah secara tertib dan aman.³⁷⁴ Adapun pengamanan dari segi hukum, pengamanan Tanah Pemerintah dibedakan atas dua cara, yaitu:

- a. pengamanan yang dilakukan terhadap tanah yang belum memiliki sertifikat; dan
- b. pengamanan tanah yang sudah memiliki sertifikat.

Pengamanan hukum terhadap tanah yang belum memiliki sertifikat dilakukan dengan ketentuan yaitu:

- a. apabila BMN/D telah didukung oleh dokumen awal kepemilikan, antara lain berupa *Letter C*, akta jual beli, akte hibah, akta pelepasan hak atau dokumen setara lainnya, maka Pengelola Barang/Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang segera mengajukan permohonan penerbitan sertifikat atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq. Kementerian Negara/Lembaga yang menguasai dan/atau menggunakan BMN, atau atas nama pemerintah daerah; dan
- b. apabila BMN/D tidak didukung dengan dokumen kepemilikan, Pengelola Barang/Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang mengupayakan untuk memperoleh dokumen awal kepemilikan seperti riwayat tanah.

Terhadap tanah BMN yang sudah bersertifikat, namun belum atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq. Kementerian Negara/Lembaga yang menguasai dan/atau menggunakan BMN, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang segera mengajukan permohonan perubahan nama sertifikat menjadi atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq. Kementerian Negara/Lembaga yang menguasai dan/atau menggunakan BMN.³⁷⁵ Adapun bagi tanah BMD, pengajuan permohonan perubahan nama sertifikat menjadi atas nama pemerintah daerah dilakukan oleh Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang.

³⁷⁴Pengamanan administrasi BMN diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 218/PMK. 06/2015 tentang Tata Cara Penyimpanan Dokumen Kepemilikan Barang Milik Negara.

³⁷⁵Lihat dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 21/KMK.01/2012. Adapun mengenai Pensertifikatan atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq. Kementerian Negara/Lembaga yang menguasai dan/atau menggunakan Barang Milik Negara, ketentuannya diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 186/PMK.06/2009 dan No. 24 Tahun 2009 tentang Pensertifikatan Barang Milik Negara Berupa Tanah.

Pengelola Barang, Pengguna Barang, atau Kuasa Pengguna Barang bertanggung jawab atas pemeliharaan BMN/D yang berada di bawah penguasaannya. Tujuan dilakukannya pemeliharaan atas BMN/D adalah untuk menjaga agar kondisi tanah selalu dalam keadaan baik dan layak serta siap digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pemeliharaan tersebut berpedoman pada Daftar Kebutuhan Pemeliharaan Barang.

6. Penilaian

Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa BMN/D pada saat tertentu.³⁷⁶ Penilaian BMN/D dilaksanakan untuk mendapatkan nilai wajar.³⁷⁷ Penilaian BMN/D dilakukan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah, pemanfaatan, atau pemindahtanganan, kecuali dalam hal untuk pemanfaatan dalam bentuk Pinjam Pakai atau pemindahtanganan dalam bentuk Hibah. Penetapan nilai BMN/D dalam rangka penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah dilakukan dengan berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Dalam rangka pemanfaatan atau pemindahtanganan BMN/D, penilaian tanah dan/atau bangunan dilakukan oleh Penilai Pemerintah atau oleh Penilai Publik yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan/Kepala Daerah. Dalam hal ini, Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.06/2017 tentang Penilaian Barang Milik Negara menetapkan bahwa penilaian tanah yang berstatus BMN dilakukan oleh Penilai Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.³⁷⁸ Penilaian tanah BMN ini dilakukan berdasarkan permohonan dari Pengelola Barang atau Pihak yang Memiliki Kewenangan.³⁷⁹

³⁷⁶Pasal 1 angka 7 PP No. 27 Tahun 2014.

³⁷⁷Nilai Wajar adalah estimasi harga yang akan diterima dari penjualan aset atau dibayarkan untuk penyelesaian kewajiban antara pelaku pasar yang memahami dan berkeinginan untuk melakukan transaksi wajar pada tanggal Penilaian. Nilai Wajar atas Sewa adalah estimasi jumlah uang yang akan diterima dari penyewaan suatu aset antara pelaku pasar yang memahami dan berkeinginan untuk melakukan transaksi sewa yang wajar pada tanggal Penilaian.

³⁷⁸Pasal 5 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.06/2017 tentang Penilaian Barang Milik Negara.

³⁷⁹Pihak yang Memiliki Kewenangan yang dimaksudkan di sini adalah pihak yang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan memiliki kewenangan untuk mengajukan permohonan Penilaian (Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.06/2017).

7. Pemindahtanganan

Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan BMN/D.³⁸⁰ Dalam hal ini, BMN/D yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah dapat dipindahtangankan. Pemindahtanganan BMN/D dilakukan dengan cara penjualan, tukar menukar, hibah atau Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah.

Pemindahtanganan tanah pada prinsipnya memerlukan persetujuan DPR bagi BMN atau DPRD bagi BMD. Persetujuan DPR atau DPRD tersebut tidak diperlukan dalam hal apabila:

- a. sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota
- b. harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan penganggaran;
- c. diperuntukkan bagi pegawai negeri;
- d. diperuntukkan bagi kepentingan umum; atau
- e. dikuasai negara/daerah berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.³⁸¹

BMN/D dapat dipindahtangankan setelah dilakukan penetapan status penggunaan, kecuali untuk BMN/D yang tidak memerlukan penetapan status penggunaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan BMN/D. BMN/D yang tidak perlu penetapan status penggunaan di antaranya adalah barang yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk dihibahkan, atau BMN yang berasal dari dana dekonsentrasi dan dana penunjang tugas pembantuan yang direncanakan untuk diserahkan.³⁸² Kecuali pemindahtanganan dalam bentuk hibah, pemindahtanganan BMN/D dapat dilaksanakan dengan adanya penilaian terlebih dahulu. Penilaian ini dimaksudkan untuk mendapatkan nilai wajar terhadap BMN/D yang akan dipindahtangankan. Dalam hal apabila penilaian dilakukan oleh Pengguna Barang tanpa melibatkan Penilai, maka hasil penilaian

³⁸⁰Pasal 1 angka 17 PP No. 27 Tahun 2014.

³⁸¹Lihat Pasal 46 ayat (1) dan Pasal 47 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara

³⁸²Lebih jauh lihat Pasal 15 PP No. 27 Tahun 2014.

BMN/D tersebut dikategorikan sebagai nilai taksiran.³⁸³ Berikut ini adalah uraian mengenai pemindahtanganan BMN/D.

a. Penjualan

Penjualan adalah pengalihan kepemilikan BMN/D kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang. Penjualan BMN berupa tanah dan/atau bangunan dilaksanakan setelah dilakukan kajian berdasarkan aspek teknis,³⁸⁴ aspek ekonomis,³⁸⁵ dan aspek yuridis.³⁸⁶ Pertimbangan mengapa BMN/D mesti dijual, sebagai berikut:³⁸⁷

- 1) untuk optimalisasi BMN/D yang berlebih atau tidak digunakan/dimanfaatkan;³⁸⁸
- 2) secara ekonomis lebih menguntungkan bagi negara/daerah apabila dijual; dan/atau
- 3) sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

³⁸³Lihat Pasal 6 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemindahtanganan Barang Milik Negara dan Pasal 327 ayat (5) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁸⁴Pasal 23 ayat (2) PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 344 ayat (5) Permendagri No. 19 Tahun 2016 mengatur bahwa aspek teknis yang harus diperhatikan, di antaranya:

- a. lokasi tanah dan/atau bangunan sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah;
- b. lokasi dan/atau luas tanah dan/atau bangunan tidak dapat digunakan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah;
- c. tanah kavling yang menurut awal perencanaan pengadaannya diperuntukkan bagi pembangunan perumahan pegawai negeri;
- d. bangunan berdiri di atas tanah milik pihak lain.

³⁸⁵Aspek ekonomis yaitu secara ekonomis lebih menguntungkan bagi negara/daerah apabila BMN/D dijual, karena biaya operasional dan pemeliharaan barang lebih besar daripada manfaat yang diperoleh.

³⁸⁶Memenuhi persyaratan yuridis, yakni BMN/D tidak terdapat permasalahan hukum dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

³⁸⁷Pasal 60 PP No. 27 Tahun 2014.

³⁸⁸Pasal 13 PMK No. 111/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemindahtanganan Barang Milik Negara memaknai ketentuan ini adalah untuk optimalisasi BMN yang berlebih atau tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga atau tidak dimanfaatkan oleh pihak lain. Demikian pula dengan Pasal 338 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2016 juga menggunakan 2 (dua) ukuran. *Pertama*, BMD yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD. *Kedua*, tidak dimanfaatkan oleh pihak lain.

Penjualan BMN/D dilakukan melalui penilaian untuk mendapatkan nilai wajar.³⁸⁹ Penilaian ini dikecualikan bagi penjualan BMN/D berupa tanah yang diperlukan untuk pembangunan rumah susun sederhana yang nilai jualnya ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk BMN, dan Kepala Daerah untuk BMD.³⁹⁰ Penjualan BMN/D dilakukan secara lelang, kecuali dalam hal tertentu, yaitu sebagai berikut.

- 1) BMN/D yang bersifat khusus. Misalnya, tanah dan bangunan rumah negara golongan III atau bangunan rumah negara golongan III yang dijual kepada penghuninya yang sah. Selain itu, kendaraan dinas bisa juga dijual kepada pejabat negara, mantan pejabat negara, atau pegawai ASN. Ketentuan mengenai kendaraan dinas ini diatur oleh PP No. 84 Tahun 2014 tentang Penjualan Barang Milik Negara/ Daerah Berupa Kendaraan Perorangan Dinas.
- 2) BMN lainnya yang ditetapkan lebih lanjut oleh Pengelola Barang. Misalnya, tanah yang merupakan tanah kavling yang menurut perencanaan awal pengadaannya digunakan untuk pembangunan perumahan pegawai negeri sebagaimana tercantum dalam dokumen penganggaran.³⁹¹
- 3) BMD lainnya yang ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah. Misal, tanah dan/atau bangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan umum.³⁹²

Dengan demikian, tanah pemerintah dapat dijual melalui dua cara, yakni melalui lelang atau tanpa melalui lelang. Dalam hal penjualan BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan dilakukan secara lelang, Pengelola Barang/Pengguna Barang melakukan permintaan penjualan BMN/D dengan cara lelang tersebut kepada instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pelayanan lelang (Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang).³⁹³ Kemudian, bagi penjualan BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan dilakukan tanpa melalui lelang, Pengelola Barang melakukan penjualan BMN/D secara langsung

³⁸⁹Pasal 15 ayat (1) PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 340 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁹⁰Pasal 50 ayat (4) PP No. 27 Tahun 2014, Pasal 15 ayat (3) PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 340 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁹¹Lebih lanjut lihat Pasal 14 ayat (2) PMK No. 111/PMK.06/2016.

³⁹²Lihat Pasal 339 ayat (6) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

³⁹³Pasal 28 huruf i dan Pasal 32 huruf l PMK No. 111/PMK.06/2016 (BMN), Pasal 354 ayat (1) dan Pasal 356 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016 (BMD).

kepada calon pembeli berdasarkan keputusan penjualan BMN/D tanpa lelang tersebut.³⁹⁴ Serah terima barang dilaksanakan:³⁹⁵

- 1) berdasarkan Risalah Lelang, dalam hal penjualan BMN/D dilakukan secara lelang;
- 2) berdasarkan akta jual beli notaris/pejabat pembuat akta tanah, dalam hal Penjualan BMN/D dilakukan tanpa melalui lelang.

b. Tukar Menukar

Tukar menukar adalah pengalihan kepemilikan BMN/D yang dilakukan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antarpemerintah daerah, atau antara pemerintah pusat/pemerintah daerah dengan pihak lain, dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang, paling sedikit dengan nilai seimbang.³⁹⁶ Tukar menukar BMN/D dilaksanakan dengan pertimbangan:³⁹⁷

- 1) untuk memenuhi kebutuhan operasional penyelenggaraan pemerintahan;
- 2) untuk optimalisasi BMN/D; dan
- 3) tidak tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah.

Tukar menukar yang dilaksanakan atas dasar alasan bahwa hal itu dilakukan untuk optimalisasi BMN/D, maka pertimbangannya sebagai berikut:³⁹⁸

- 1) tanah dan/atau bangunan sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
- 2) guna menyatukan BMN/D yang lokasinya terpecah;
- 3) guna menyesuaikan bentuk BMN/D berupa tanah agar penggunaannya lebih optimal;
- 4) dalam rangka pelaksanaan rencana strategis pemerintah pusat/daerah;

³⁹⁴Pasal 28 huruf o dan Pasal 32 huruf r PMK No. 111/PMK.06/2016 (BMN), Pasal 354 ayat (2) dan Pasal 356 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016 (BMD).

³⁹⁵Pasal 28 huruf p dan Pasal 32 Huruf s PMK No. 111/PMK.06/2016 (BMN), Pasal 354 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016 (BMD).

³⁹⁶Pasal 1 angka 19 PP No. 27 Tahun 2014.

³⁹⁷Pasal 64 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014.

³⁹⁸Pasal 36 PMK No. 111/PMK.06/2016, dan Pasal 377 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016 (BMD).

5) guna mendapatkan/memberikan akses jalan.

Tukar menukar dilaksanakan setelah dilakukan kajian berdasarkan aspek teknis, aspek ekonomis, dan aspek yuridis.³⁹⁹ Aspek teknis meliputi kebutuhan Pengelola Barang/Pengguna Barang dan spesifikasi barang yang dibutuhkan. Aspek ekonomis merupakan kajian terhadap nilai BMN/D yang dilepas dan nilai barang pengganti. Kemudian, aspek yuridis meliputi tata ruang wilayah dan penataan kota, bukti kepemilikan, dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan.

Barang pengganti utama tukar menukar BMN/D berupa tanah harus berupa tanah atau tanah dan bangunan.⁴⁰⁰ Sementara itu, untuk barang pengganti utama tukar menukar BMN/D berupa bangunan adalah:

- 1) tanah;
- 2) tanah dan bangunan;
- 3) bangunan; dan/atau
- 4) selain tanah dan/atau bangunan.⁴⁰¹

Barang pengganti harus berada dalam kondisi siap digunakan pada tanggal penandatanganan berita acara serah terima. Nilai barang pengganti atas tukar menukar paling sedikit seimbang dengan nilai wajar BMN/D yang dilepas.⁴⁰² Tukar menukar BMN yang berada pada Pengelola Barang dilakukan oleh Pengelola Barang atau dilakukan oleh Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang bagi BMN yang berada pada Pengguna Barang.⁴⁰³ Tukar menukar BMD dilaksanakan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah sesuai dengan kewenangannya.⁴⁰⁴

Tukar menukar BMN dapat dilakukan dengan pihak pemerintah daerah, BUMN/D atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, swasta, atau pemerintah negara lain.⁴⁰⁵ Sementara itu, tukar menukar

³⁹⁹Lihat Pasal 37 PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 379 Permendagri No. 19 Tahun 2016.

⁴⁰⁰Lihat Pasal 38 ayat (1) PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 381 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

⁴⁰¹Lihat Pasal 38 ayat (3) PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 381 ayat (3) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

⁴⁰²Lihat Pasal 39 ayat (1) PMK No. 111/PMK.06/2016 Pasal 382 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2016.

⁴⁰³Pasal 41 PMK No. 111/PMK.06/2016.

⁴⁰⁴Pasal 384 Permendagri No. 19 Tahun 2016.

⁴⁰⁵Pasal 64 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014.

BMD dapat dilakukan dengan pihak pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, BUMN/D atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, atau swasta.⁴⁰⁶

Mekanisme pemilihan mitra tukar menukar antara BMN dengan BMD memiliki perbedaan. Pemilihan mitra BMD dilakukan berdasarkan kebutuhan dari Pengelola Barang atau permohonan tukar menukar dari Pengguna Barang atau pihak lain yang kemudian ditetapkan oleh Kepala Daerah.⁴⁰⁷ Sementara pemilihan mitra bagi BMN pada prinsipnya mesti dilakukan dengan cara tender. Namun, tidak tertutup kemungkinan pula, tukar menukar BMN tersebut dilakukan dengan cara penunjukan langsung, asalkan memenuhi ketentuan sebagai berikut:⁴⁰⁸

- 1) tukar menukar dilakukan dengan pemerintah daerah, pemerintah negara lain, dan/atau Pihak Lain yang mendapatkan penugasan dari pemerintah dalam rangka pelaksanaan kepentingan umum;
- 2) untuk menyatukan tanah dan/atau bangunan dalam 1 (satu) lokasi;
- 3) untuk menyesuaikan bentuk BMN berupa tanah agar penggunaannya lebih optimal;
- 4) dalam rangka pelaksanaan rencana strategis pemerintah; atau
- 5) guna mendapatkan/memberikan akses jalan.

Tukar menukar dituangkan dalam perjanjian yang ditandatangani oleh mitra tukar menukar dengan Pengelola Barang/Pengguna Barang atau pejabat struktural yang ditunjuk untuk BMN, atau dengan Kepala Daerah bagi BMD.⁴⁰⁹ Penyerahan BMN/D dan barang pengganti dituangkan dalam berita acara serah terima.⁴¹⁰

c. Hibah

Hibah adalah pengalihan kepemilikan barang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, antarpemerintah daerah, atau dari pemerintah pusat/pemerintah

⁴⁰⁶Pasal 64 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014.

⁴⁰⁷Pasal 385, Pasal 388, dan Pasal 392 Permendagri No. 19 Tahun 2016.

⁴⁰⁸Pasal 45 PMK No. 111/PMK.06/2016.

⁴⁰⁹Pasal 79 PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 393 Permendagri No. 19 Tahun 2014.

⁴¹⁰Pasal 80 PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 395 Permendagri No. 19 Tahun 2014.

daerah kepada pihak lain, tanpa memperoleh penggantian.⁴¹¹ Hibah BMN/D dilakukan dengan pertimbangan untuk kepentingan sosial, budaya, keagamaan, kemanusiaan, pendidikan yang bersifat non komersial, dan penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah. BMN/D yang dihibahkan wajib digunakan sebagaimana ketentuan yang ditetapkan dalam naskah hibah.⁴¹²

Penetapan BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan yang akan dihibahkan dilakukan oleh Pengelola Barang untuk BMN, atau Kepala Daerah untuk BMD. BMN/D dapat dihibahkan apabila memenuhi persyaratan:

- 1) bukan merupakan barang rahasia negara;
- 2) bukan merupakan barang yang menguasai hajat hidup orang banyak; atau
- 3) tidak digunakan lagi dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah.

Tabel 5.7 Kelompok Penerima Hibah BMN/D

No.	Barang Milik Negara	Barang Milik Daerah
1.	lembaga sosial, lembaga budaya, lembaga keagamaan, lembaga kemanusiaan, atau lembaga pendidikan yang bersifat non komersial;	lembaga sosial, lembaga budaya, lembaga keagamaan, lembaga kemanusiaan, atau lembaga pendidikan yang bersifat non komersial berdasarkan akta pendirian, anggaran dasar/rumah tangga, atau pernyataan tertulis dari instansi teknis yang kompeten bahwa lembaga yang bersangkutan adalah sebagai lembaga dimaksud;
2.	masyarakat, baik perorangan maupun kelompok, dalam rangka menjalankan program pembangunan nasional;	pemerintah pusat;
3.	pemerintah negara lain dalam kerangka hubungan internasional;	pemerintah daerah lainnya;
4.	masyarakat internasional yang terkena akibat dari bencana alam, perang, atau wabah penyakit endemik;	pemerintah desa;

⁴¹¹Pasal 1 angka 20 PP No. 27 Tahun 2014.

⁴¹²Pasal 84 PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 398 ayat (1) Permendagri No. 19 Tahun 2014.

No.	Barang Milik Negara	Barang Milik Daerah
5.	pemerintah daerah;	perorangan atau masyarakat yang terkena bencana alam dengan kriteria masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
6.	BUMN berbentuk perusahaan umum dalam rangka menjaga stabilitas ketahanan pangan atau BUMN lainnya dengan pertimbangan Pengelola Barang; atau	pihak lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
7.	Pihak Lain yang ditetapkan oleh Pengelola Barang	

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.06/2016 dan Permendagri No. 19 Tahun 2014

Pelaksanaan hibah BMN/D yang berada pada Pengelola Barang dilakukan berdasarkan inisiatif Pengelola Barang bagi BMN, atau inisiatif Kepala Daerah bagi BMD, atau berdasarkan permohonan dari pihak yang dapat menerima hibah sebagaimana diatur dalam Pasal 86 Peraturan Menteri Keuangan No. 111/PMK.06/2016 atau Pasal 399 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

Kemudian, untuk BMN/D yang berada di tangan Pengguna Barang, pelaksanaan hibah dilakukan berdasarkan permohonan persetujuan hibah dari Pengguna Barang kepada Pengelola Barang yang memuat data calon penerima hibah, alasan untuk menghibahkan, data objek hibah, dan disertai dengan surat pernyataan kesediaan menerima hibah dari calon penerima hibah. Berdasarkan persetujuan hibah, Pengguna Barang membuat naskah hibah yang ditandatangani oleh Pengguna Barang dan penerima hibah. Selanjutnya, Pengguna Barang melakukan serah terima BMN/D kepada penerima hibah yang dituangkan dalam berita acara serah terima.

d. Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah

Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan kepemilikan BMN/D yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada BUMN, BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.⁴¹³ Penyertaan modal

⁴¹³Pasal 1 angka 21 PP No. 27 Tahun 2014.

pemerintah pusat/daerah atas BMN/D dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha BUMN/D atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah dilakukan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- 1) BMN/D yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi BUMN, BUMD atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau
- 2) BMN/D lebih optimal apabila dikelola oleh BUMN, BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.⁴¹⁴

Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah dapat dilakukan terhadap BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengelola Barang/Pengguna Barang. Setiap penyertaan modal pemerintah pusat ditetapkan dengan peraturan pemerintah dan penyertaan modal pemerintah daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Serah terima BMN yang menjadi objek penyertaan modal pemerintah pusat dilaksanakan setelah Peraturan Pemerintah mengenai penyertaan modal pemerintah pusat ditetapkan. Sementara itu, untuk BUMD, serah terima objek penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan setelah peraturan daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah ditetapkan dengan berpedoman pada keputusan Kepala Daerah.⁴¹⁵

8. Penghapusan

Penghapusan adalah tindakan menghapus BMN/D dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.⁴¹⁶ Penghapusan BMN/D merupakan kegiatan akhir dari pelaksanaan pengelolaan BMN/D.

⁴¹⁴Pasal 99 ayat (2) PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 411 ayat (2) Permendagri No. 19 Tahun 2014.

⁴¹⁵Pasal 101 ayat (1) PMK No. 111/PMK.06/2016 dan Pasal 417 Permendagri No. 19 Tahun 2014.

⁴¹⁶Pasal 1 angka 23 PP No. 27 Tahun 2014.

Berdasarkan ketentuan Pasal 81 PP No. 27 Tahun 2014, penghapusan BMN/D meliputi:

- a. Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna; dan
- b. Penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah.

Merujuk pada ketentuan Pasal 81 PP No. 27 Tahun 2014 di atas, penghapusan BMN/D dari Daftar Barang Pengelola belum diatur. Ketentuan lebih lanjut mengenai penghapusan BMN/D dari Daftar Barang Pengelola dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 83/PMK.06/2016 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemusnahan dan Penghapusan Barang Milik Negara dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016. Dengan demikian, ruang lingkup penghapusan BMN/D meliputi:⁴¹⁷

- a. Penghapusan dari Daftar Barang Pengelola;
- b. Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna; dan
- c. Penghapusan dari Daftar BMN/D.

Penghapusan dari Daftar Barang Pengelola dilakukan dalam hal BMN/D sudah tidak lagi berada dalam penguasaan Pengelola Barang. Alasan yang sama juga menjadi alasan untuk penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna, yakni tidak lagi berada dalam penguasaan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang. Faktor-faktor yang menyebabkan BMN/D tidak lagi berada dalam penguasaan Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang adalah:⁴¹⁸

- a. penyerahan BMN/D;
- b. pengalihan status penggunaan BMN/D;
- c. pemindahtanganan BMN/D;
- d. adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan sudah tidak ada upaya hukum lainnya;

⁴¹⁷Pasal 14 PMK No. 83/PMK.06/2016 dan Pasal 431 Permendagri No. 19 Tahun 2016.

⁴¹⁸Lihat dalam Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16 PMK No. 83/PMK.06/2016 bagi penghapusan BMN, dan Pasal 433 Permendagri No. 19 Tahun 2016 untuk penghapusan BMD.

- e. menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pemusnahan; atau
- g. sebab lain.⁴¹⁹

Penghapusan dilakukan dengan menerbitkan keputusan penghapusan dari Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan dari Pengelola Barang untuk BMN atau Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah untuk BMD.⁴²⁰ Dikecualikan dari ketentuan ini, penghapusan BMN/D karena pengalihan status penggunaan, pemindahtanganan, atau pemusnahan.⁴²¹

Penghapusan tanah dari Daftar BMN/D dilakukan dalam hal tanah tersebut sudah beralih kepemilikannya atau karena ada sebab lainnya.⁴²² Penghapusan dari Daftar BMN/D dilakukan:⁴²³

- a. berdasarkan keputusan dan/atau laporan penghapusan dari Pengguna Barang, untuk tanah yang berada pada Pengguna Barang;
- b. berdasarkan keputusan Pengelola Barang, untuk tanah BMN yang berada pada Pengelola Barang; atau
- c. berdasarkan keputusan Kepala Daerah, untuk tanah BMD yang berada pada Pengelola Barang.

9. Penatausahaan

Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan BMN/D sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴²⁴ Berdasarkan definisi penatausahaan tersebut, maka dapat dipahami bahwa kegiatan penatausahaan terdiri dari tiga kegiatan, yaitu pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan. Teknis penatausahaan dilaksanakan berdasarkan ketentuan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

⁴¹⁹Sebab-sebab lain merupakan sebab-sebab yang secara normal dipertimbangkan wajar menjadi penyebab penghapusan, seperti, hilang karena kecurian, terbakar, susut, menguap, mencair, kadaluwarsa, mati, dan sebagai akibat dari keadaan kahar (*force majeure*).

⁴²⁰Pasal 82 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014.

⁴²¹Pasal 82 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014.

⁴²²Pasal 83 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014.

⁴²³Pasal 83 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014.

⁴²⁴Pasal 1 angka 24 PP No. 27 Tahun 2014.

Hasil penatausahaan BMN/D digunakan dalam rangka penyusunan neraca pemerintah pusat/daerah, perencanaan kebutuhan, pengadaan dan pemeliharaan BMN/D yang secara langsung akan menjadi bahan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan perencanaan BMN/D.⁴²⁵ Objek penatausahaan adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/D, atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, baik yang berada dalam penguasaan Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang maupun dalam pengelolaan Pengelola Barang. Klasifikasi objek penatausahaan BMN/D sebagai berikut:⁴²⁶

- a. aset lancar berupa barang persediaan;
- b. aset tetap, meliputi:
 1. tanah;
 2. peralatan dan mesin;
 3. gedung dan bangunan;
 4. jalan, irigasi, dan jaringan;
 5. aset tetap lainnya; dan
 6. konstruksi dalam pengerjaan.
- c. aset lainnya, meliputi:
 1. aset tak berwujud
 2. aset kemitraan dengan pihak ketiga; dan
 3. aset tetap yang dihentikan dari penggunaan operasional pemerintahan.

Tanah termasuk ke dalam aset tetap. Aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Tanah yang dikelompokkan sebagai aset tetap ialah tanah yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai. Dalam hal ini, tujuan utama dari perolehan aset tetap adalah untuk digunakan oleh

⁴²⁵Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Unsur yang dicakup oleh neraca terdiri dari aset, kewajiban, dan ekuitas.

⁴²⁶Lihat dalam Penjelasan Umum Angka 2 Gambaran Umum pada huruf c PP No. 27 Tahun 2014.

pemerintah dalam mendukung kegiatan operasionalnya dan bukan dimaksudkan untuk dijual. Oleh karena tanah termasuk ke dalam aset tetap, maka tanah yang dimiliki dan/atau dikuasai pemerintah tidak diperlakukan secara khusus, dan pada prinsipnya mengikuti ketentuan seperti yang diatur pada pernyataan tentang akuntansi aset tetap.

Pada suatu kondisi tertentu, tanah bisa saja tidak termasuk ke dalam aset tetap. Misalnya, tanah yang dimaksudkan untuk dijual atau diserahkan kepada masyarakat. Jika memang dimaksudkan demikian, tanah tersebut masuk ke dalam persediaan, tidak masuk ke dalam kelompok aset tetap.⁴²⁷ Pengakuan tanah sebagai aset tetap harus memenuhi kriteria sebagai berikut:⁴²⁸

- a. berwujud;
- b. mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan;
- c. biaya perolehan aset dapat diukur secara andal;
- d. tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal entitas; dan
- e. diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan.

Pembukuan terdiri atas kegiatan pendaftaran dan pencatatan BMN/D ke dalam Daftar Barang menurut penggolongan dan kodifikasi barang. Kegiatan pembukuan ini dilakukan oleh Pengelola Barang maupun oleh Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Pengelola Barang melakukan pembukuan BMN/D yang berada di bawah penguasaannya ke dalam Daftar Barang Pengelola, sementara Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang melakukan pembukuan BMN/D yang status penggunaannya berada pada Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang ke dalam Daftar Barang Pengguna/Daftar Barang Kuasa Pengguna. Kegiatan tersebut dilakukan menurut penggolongan dan kodifikasi barang.

Inventarisasi adalah kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan BMN/D. Pengguna Barang

⁴²⁷Periksa dalam Lampiran PP No. 71 Tahun 2010 pada Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua Pernyataan No. 05 Akuntansi Persediaan. Di dalam Pernyataan No. 05 ini, persediaan diartikan sebagai aset lancar dalam bentuk barang atau perlengkapan yang dimaksudkan untuk mendukung kegiatan operasional pemerintah, dan barang-barang yang dimaksudkan untuk dijual dan/atau diserahkan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

⁴²⁸Periksa dalam Lampiran PP No. 71 Tahun 2010 pada Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua Pernyataan No. 07 Akuntansi Aset Tetap.

melakukan Inventarisasi BMN/D paling sedikit 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Pengelola Barang melakukan Inventarisasi BMN/D berupa tanah dan/atau bangunan yang berada dalam penguasaannya paling sedikit 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

Pelaporan terdiri dari kegiatan penyusunan dan penyampaian data dan informasi BMN/D secara semesteran dan tahunan. Pelaporan dilakukan secara berjenjang yang dimulai dari Kuasa Pengguna Barang, Pengguna Barang, dan Pengelola Barang. Kuasa Pengguna Barang menyusun Laporan Barang Kuasa Pengguna sebagai bahan untuk menyusun neraca satuan kerja untuk disampaikan kepada Pengguna Barang. Pengguna Barang kemudian menghimpun Laporan Barang Kuasa Pengguna tersebut sebagai bahan penyusunan Laporan Barang Pengguna Semesteran dan Tahunan. Laporan Barang Pengguna tersebut digunakan sebagai bahan untuk menyusun neraca Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah untuk disampaikan kepada Pengelola Barang. Kemudian, Pengelola Barang menghimpun Laporan Barang Pengguna Semesteran dan Tahunan serta Laporan Barang Pengelola sebagai bahan penyusunan Laporan BMN/D. Laporan BMN/D digunakan sebagai bahan untuk menyusun neraca Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

10. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian

Pembinaan pengelolaan BMN/D dilakukan oleh 2 (dua) menteri sesuai dengan lingkup tugasnya masing-masing, yaitu Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri. Menteri Keuangan melakukan pembinaan pengelolaan BMN dan menetapkan kebijakan pengelolaan BMN/D yang terdiri atas kebijakan umum BMN/D dan/atau kebijakan teknis BMN. Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan pengelolaan BMD dan menetapkan kebijakan sesuai dengan kebijakan umum BMD. Pengawasan dan pengendalian BMN/D dilakukan oleh:

a. Pengguna Barang melalui pemantauan dan penertiban

Pemantauan dan penertiban dilakukan terhadap penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, penatausahaan, pemeliharaan, dan pengamanan BMN/D yang berada di dalam penguasaannya. Untuk kantor/satuan kerja, pelaksanaan pemantauan dan penertiban dilaksanakan oleh Kuasa Pengguna Barang. Pengguna

Barang dan Kuasa Pengguna Barang dapat meminta aparat pengawasan intern pemerintah untuk melakukan audit tindak lanjut hasil pemantauan dan penertiban. Hasil audit tersebut ditindaklanjuti oleh Pengguna Barang dan Kuasa Pengguna Barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Pengelola Barang melalui pemantauan dan investigasi.

Pemantauan dan investigasi atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan BMN/D dalam rangka penertiban penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan BMN/D sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemantauan dan investigasi tersebut dapat ditindaklanjuti oleh Pengelola Barang dengan meminta aparat pengawasan intern pemerintah untuk melakukan audit atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan BMN/D. Hasil audit tersebut disampaikan kepada Pengelola Barang untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari uraian ketentuan hukum mengenai penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah di atas, penguasaan tanah di dalam Hukum Keuangan Negara ternyata tidak semata-mata digunakan bagi keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Hukum Keuangan Negara memandang bahwa tanah yang dikuasai instansi pemerintah adalah barang kepunyaan. Tanah merupakan bagian dari harta kekayaan negara/daerah yang mesti dikelola dan dipertanggung jawabkan menurut administrasi keuangan negara.

Proses perolehan Tanah Pemerintah merupakan perwujudan dari hak dan kewajiban negara/daerah yang dibebankan kepada keuangan negara/daerah, sehingga tanah tersebut dimiliki oleh negara/daerah. Atau, setidaknya, hubungan kepemilikan ini tersimpul pada kata “milik” di dalam frasa “Barang Milik Negara” dan “Barang Milik Daerah”.

Instrumen hukum publik dan instrumen hukum perdata merupakan dua instrumen hukum yang digunakan instansi pemerintah di dalam melakukan hubungan hukum dengan pihak ketiga. Instrumen hukum publik digunakan pada proses pemilihan dan penetapan mitra yang berhak memanfaatkan atau menerima pemindahtanganan tanah, sedangkan instrumen hukum perdata digunakan untuk mengikat para pihak manakala tercapai kesepakatan di dalam pemanfaatan dan

pemindahtanganan tanah. Dengan demikian, di dalam Hukum Keuangan Negara, setiap perjanjian perdata yang akan dilakukan oleh instansi pemerintah dengan masyarakat selalu didahului oleh adanya suatu keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Perjanjian ditandatangani bilamana pihak ketiga telah ditetapkan oleh instansi pemerintah melalui prosedur yang telah ditentukan dalam hukum publik.

Apabila terjadi sengketa sehubungan dengan pelaksanaan perjanjian, maka berdasarkan teori melebur (*oplostheorie*), pemeriksaan sengketa tersebut merupakan kewenangan dari Hakim Perdata. Perbuatan hukum yang dilakukan instansi pemerintah yang terkait dengan pelaksanaan perjanjian tidak dapat diajukan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena dianggap sudah melebur ke dalam perbuatan hukum perdata yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Tindakan dari instansi pemerintah di dalam melakukan dan melaksanakan perjanjian dianggap sebagai suatu rangkaian perbuatan hukum perdata dan tindakannya itu dilakukan dalam kapasitasnya sebagai badan hukum publik, bukan sebagai pejabat (*ambtsdrager*).

Namun, di dalam Hukum Keuangan Negara, perbuatan hukum perdata yang dilakukan terhadap pihak ketiga tidak diatur demikian. Penandatanganan perjanjian oleh Pengelola Barang, Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang, atau gubernur/bupati/wali kota dilakukan dalam kapasitasnya sebagai pejabat. Seharusnya, penandatanganan tersebut dilakukan untuk dan atas nama badan hukum, bukan berdasarkan karena jabatan. Pengelola Barang, Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang, atau gubernur/bupati/wali kota mesti bertindak sebagai wakil dari badan hukum, bukan wakil dari jabatan.

Hubungan hukum pemanfaatan tanah dituangkan ke dalam bentuk perjanjian tertulis. Penggunaan instrumen hukum perdata ini ternyata tak hanya dilakukan dengan masyarakat, melainkan juga diterapkan dalam hubungan hukum antarlembaga pemerintah, baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau antarsesama pemerintah daerah sebagaimana yang dilakukan pada pinjam pakai dan tukar menukar.

Perjanjian pemanfaatan tanah BMN/D pada umumnya dilaksanakan dalam 2 (dua) bentuk, yaitu perjanjian yang dilakukan di kertas bermaterai dan perjanjian dengan menggunakan akta notaris. Perjanjian yang dilakukan di kertas bermaterai diterapkan pada perjanjian sewa

dan perjanjian pinjam pakai, sedangkan pelaksanaan perjanjian dengan menggunakan akta notaris diterapkan pada perjanjian KSP, perjanjian BGS/BSG, dan perjanjian KSPI. Sementara itu, untuk pemindahtanganan tanah, penggunaan instrumen perjanjian dilakukan dalam hal jual beli yang dilakukan tanpa lelang, hibah; dan tukar menukar.

Hukum Keuangan Negara mempunyai perspektif bahwa tanah adalah aset yang penatausahaannya dimasukkan ke dalam kelompok aset tetap. Tanah sebagai aset memiliki makna bahwa tanah tersebut dapat diukur dan dinilai dalam satuan uang, serta diharapkan memberi manfaat ekonomi/sosial di masa depan.⁴²⁹ Secara teknis, PP No. 71 Tahun 2010 memaknai aset sebagai sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.⁴³⁰ Adapun yang dimaksud dengan manfaat ekonomi masa depan yang terwujud dalam aset adalah potensi aset tersebut untuk memberikan sumbangan, baik langsung maupun tidak langsung, bagi kegiatan operasional pemerintah, berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi pemerintah.⁴³¹ Atas dasar ini, tanah merupakan potensi ekonomi yang diharapkan berfungsi sebagai sumber penerimaan negara/daerah.

Untuk itu, pejabat atau pegawai yang menghasilkan penerimaan Negara/Daerah dalam pengelolaan BMN/D dapat diberikan insentif. Stimulus yang diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 100 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014 ini, tentu akan dapat mendorong terjadinya pergeseran fungsi utama penggunaan tanah, dari semula untuk penyelenggaraan

⁴²⁹Ruang lingkup “aset” lebih luas daripada “barang”. Pengertian aset dapat ditemui dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa aset adalah sumber daya, yang antara lain meliputi uang, tagihan, investasi, dan barang, yang dapat diukur dalam satuan uang, serta dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah dan diharapkan memberi manfaat ekonomi/sosial di masa depan.

⁴³⁰Periksa dalam Lampiran PP No. 71 Tahun 2010 pada Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Pernyataan No. 07 Akuntansi Aset Tetap.

⁴³¹Lihat dalam Lampiran I.01 Kerangka Konseptual PP No. 71 Tahun 2010.

tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah, berubah peruntukannya menjadi sarana untuk meningkatkan penerimaan negara/daerah. Kebijakan ini mengindikasikan bahwa tanah ditempatkan sebagai instrumen dari kebijakan pembangunan ekonomi.⁴³²

Hal mendasar lainnya yang diatur oleh Hukum Keuangan Negara adalah meletakkan posisi Pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah daerah sebagai pemegang hak. Istilah “Pemerintah Republik Indonesia” dan “pemerintah daerah” dapat saja diterima, sepanjang istilah tersebut dikonotasikan dengan badan hukum. Karena, hak-hak kebendaan hanya dapat diberikan kepada subjek hukum. Dalam hal ini, Ilmu hukum telah menggarisbawahi bahwa penyanggah hak dan kewajiban itu adalah orang (*natuurlijk persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Dengan demikian, Pemerintah Republik Indonesia mesti diasosiasikan dengan negara dan pemerintah daerah harus diasosiasikan pula sebagai daerah. Sungguhpun demikian, istilah “pemerintah” tidak tepat dipertukarkan maknanya sebagai badan hukum. Badan hukum itu adalah negara dan daerah (provinsi, kabupaten, kota). Istilah “pemerintah” lebih tepat dimaknai sebagai kekuasaan memerintah suatu negara atau daerah.⁴³³ Induk katanya adalah “perintah” yang berarti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.⁴³⁴ Dengan demikian, istilah “pemerintah” merupakan istilah yang lazim merujuk kepada fungsi memerintah (eksekutif).

Kewenangan pengelolaan BMN/D berasal dari kekuasaan presiden selaku pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara. Presiden berkedudukan sebagai kepala pemerintahan yang menyelenggarakan administrasi negara (*Chief Executif Officer*). Pengelolaan BMN/D yang menjadi bagian dari keuangan negara dilaksanakan oleh Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang. Kewenangan yang dimiliki Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang bersifat administratif yang tak terbatas hanya mengurus tanah, namun lebih luas meliputi seluruh jenis BMN/D.

⁴³²Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan.... Op. Cit*, hlm. 441.

⁴³³A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden..... Op.Cit*, hlm. 115

⁴³⁴*Ibid.*

Prinsip utama penggunaan tanah di dalam Hukum Keuangan Negara dibatasi hanya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga atau satuan kerja perangkat daerah.⁴³⁵ Penggunaan tanah tersebut diurus dan dikelola oleh Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Oleh karena itu, jika tanah tidak digunakan bagi keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga atau satuan kerja perangkat daerah, maka tanah tersebut wajib diserahkan kepada Pengelola Barang untuk BMN atau Kepala Daerah melalui Pengelola BMD untuk BMD.⁴³⁶ Klausul tersebut menjadi tidak berlaku dalam hal apabila tanah tersebut telah direncanakan untuk digunakan atau dimanfaatkan untuk jangka waktu tertentu oleh Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang.

Menteri Keuangan/Kepala Daerah selanjutnya akan melakukan penetapan status penggunaan, pemanfaatan, atau pemindahtanganan terhadap tanah yang diserahkan oleh Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang.⁴³⁷ Dengan demikian, sebenarnya rezim Hukum Keuangan Negara tidak mengenal konsep tanah terlantar, karena tanah yang tidak digunakan oleh instansi pemerintah dapat diambil alih pengelolaannya oleh Pengelola Barang atau oleh Kepala Daerah. Dalam hal ini, tindakan Menteri Keuangan selaku Pengelola Barang atau Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan BMD adalah sebagai *property manager* yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengendalian, mengalokasikan tanah kepada instansi pemerintah yang memerlukan dan menarik kembali tanah yang tidak dimanfaatkan agar terdapat efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan tanah pemerintah.

Di dalam Hukum Keuangan Negara, selain digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsinya, tanah yang dikuasai instansi pemerintah dapat dimanfaatkan oleh pihak lain dan dapat pula dipindahtanganan. Keputusan yang menentukan dan menetapkan kebijakan pemanfaatan dan pemindahtanganan tersebut tanah tidak berada di tangan Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Dalam hal ini, Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang sekadar mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah. Jika usulan tersebut disetujui, maka Pengguna Barang/Kuasa Pengguna

⁴³⁵Lihat Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014.

⁴³⁶Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014.

⁴³⁷Pasal 24 ayat (4) PP No. 27 Tahun 2014.

Barang dapat melaksanakan pemanfaatan dan pemindah tangan tanah. Hal ini menunjukkan bahwa Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang memiliki kewenangan yang terbatas terhadap tanah yang berada dalam penguasaannya.

Pemanfaatan tanah dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan negara/daerah atas tanah yang bersangkutan. Di dalam melakukan pemanfaatan tanah, instansi pemerintah dapat memperoleh keuntungan finansial yang menjadi sumber penerimaan negara/daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan No. 115/PMK.06/2020, ruang di bawah dan/atau di atas permukaan tanah merupakan objek BMN yang dapat disewakan.⁴³⁸ Dengan demikian, kekuasaan instansi pemerintah tak hanya terbatas terhadap tanah sebagai permukaan bumi, namun juga meluas meliputi ruang di bawah dan di atas permukaan tanah.

Dapat atau tidaknya dilaksanakan pemindahtanganan tanah tergantung dari persetujuan DPR/DPRD. Meskipun demikian, persetujuan pemindahtanganan tanah dari DPR/DPRD tidak bersifat mutlak. Adakalanya pemindahtanganan tersebut tidak memerlukan persetujuan DPR/DPRD sehingga bisa dilakukan langsung oleh Pengelola Barang atau Pengguna Barang. Persetujuan pemindahtanganan dari DPR/DPRD dikecualikan terhadap tanah yang:

- a. sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
- b. harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan penganggaran;
- c. diperuntukkan bagi pegawai negeri;
- d. diperuntukkan bagi kepentingan umum; atau
- e. dikuasai negara/daerah berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.

⁴³⁸Pasal ayat (3) PMK No. 57/PMK.06/2016 berbunyi: "Objek Sewa BMN berupa tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat dilakukan atas ruang di bawah/di atas permukaan tanah".

Apabila pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan tidak termasuk ke dalam kategori memerlukan persetujuan DPR, proses pemindahtanganan tanah BMN memperhatikan ketentuan sebagai berikut:⁴³⁹

1. untuk tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengelola Barang dengan nilai lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan presiden;
2. untuk tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang dengan nilai lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan oleh Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan presiden;
3. untuk tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengelola Barang dengan nilai sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan oleh Pengelola Barang; atau
4. untuk tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengguna Barang dengan nilai sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan oleh Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang.

Pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan yang berstatus BMD juga harus memperhatikan perlu atau tidaknya persetujuan DPRD. Berbeda dengan tanah BMN yang proses pemindahtanganannya bisa dilakukan oleh Pengelola Barang dan Pengguna Barang, pemindahtanganan tanah BMD hanya bisa dilakukan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Kepala Daerah.⁴⁴⁰

⁴³⁹Pasal 57 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014.

⁴⁴⁰Pasal 57 ayat (2) PP No. 27 Tahun 2014.

Dummy

BAB 6

Kepastian Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah

Perbedaan perspektif dalam melihat penguasaan dan penggunaan Tanah Pemerintah tentu akan menimbulkan disharmonisasi dan ketidakpastian hukum. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa kepastian hukum merupakan ikon hukum modern. Masyarakat, terutama masyarakat modern, sangat membutuhkan adanya kepastian dalam berbagai interaksi antara para anggotanya dan tugas itu diletakkan di pundak hukum.⁴⁴¹ Satjipto Rahardjo membagi makna kepastian hukum tersebut ke dalam 4 (empat) hal. *Pertama*, hukum itu positif dalam bentuk perundang-undangan (*gesetzliches recht*). *Kedua*, hukum ini didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. *Ketiga*, fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. *Keempat*, hukum positif itu tidak boleh sering berubah-ubah.⁴⁴²

Bagir Manan berpendapat bahwa untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat: (a) jelas dalam perumusannya (*unambiguous*); (b) konsisten dalam perumusannya, baik secara intern maupun ekstern; (c) penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti.⁴⁴³ Dengan

⁴⁴¹Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat.....*, Op.Cit, hlm. 133.

⁴⁴²*Ibid*, hlm. 136.

⁴⁴³Bagir Manan, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah.....* Op.Cit, hlm. 142.

penekanan yang sedikit berbeda, Nurhasan Ismail memaparkan bahwa penciptaan kepastian hukum terutama dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri, yakni: (a) kejelasan konsep yang digunakan; (b) kejelasan hierarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan; dan (c) adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan.⁴⁴⁴

Kepastian hukum itu tidak melulu dapat ditelisik dari aspek peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, E. Utrecht menyatakan bahwa menjalankan hak yang tidak sesuai dengan tujuannya adalah menyimpang dari tujuan hukum (*misbruik van recht*), yaitu menyimpang dari menjamin kepastian hukum.⁴⁴⁵ Oleh karena itu, pemegang hak wajib mempergunakan tanah yang dikuasainya sesuai dengan keadaan maupun sifat dan tujuan pemberian haknya. Setiap hak yang diberikan oleh hukum mempunyai suatu tujuan tertentu. Jika hak maupun kewajiban yang melekat di atasnya sengaja diabaikan, maka hal tersebut mengakibatkan hapus atau batalnya hak yang bersangkutan, sehingga kembali menjadi tanah negara.⁴⁴⁶ L.J. van Apeldoorn mengemukakan bahwa penyalahgunaan hak dianggap terjadi bilamana seseorang menggunakan haknya dengan cara bertentangan dengan tujuan untuk mana hak itu diberikan.⁴⁴⁷ Dengan demikian, penggunaan hak yang tidak sesuai dengan tujuan diberikannya hak merupakan suatu hal yang bertentangan dengan kepastian hukum.

Selain itu, Boedi Harsono juga mengemukakan pendapat bahwa pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan: (1) tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten; (2) penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.⁴⁴⁸ Menurut Boedi Harsono, dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapa pun yang berkepentingan akan dengan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan

⁴⁴⁴Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan.....*, Op.Cit, hlm. 39-41.

⁴⁴⁵Baca di dalam E. Utrecht, 1957, *Pengantar Dalam Hukum...Op.Cit*, hlm. 239.

⁴⁴⁶Boedi Harsono, *Hukum Agraria.....*, Op. Cit, hlm. 300.

⁴⁴⁷L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu.....*, Op.Cit, hlm. 52.

⁴⁴⁸Boedi Harsono, *Hukum Agraria.....*, Op. Cit, hlm. 69.

apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.⁴⁴⁹

Berdasarkan paparan tersebut di atas, penilaian kepastian hukum yang dimaksudkan oleh buku ini dapat diamati dalam 3 (tiga) ukuran. *Pertama*, penggunaan tanah harus sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya hak. *Kedua*, penguasaan Tanah Pemerintah dapat dibuktikan dengan bukti kepemilikan serta ditatausahakan secara baik dan tertib. *Ketiga*, adanya konsistensi peraturan perundang-undangan yang mengatur dasar penguasaan Tanah Pemerintah.

A. Kesesuaian Maksud dan Tujuan Pemberian Hak dengan Penggunaan Tanah

Pada dasarnya, pemberian Hak Pakai dan Hak Pengelolaan kepada instansi pemerintah dimaksudkan untuk tujuan yang berbeda. Hak Pakai diberikan kepada instansi pemerintah dengan maksud untuk memenuhi keperluan tertentu secara berkelanjutan, yaitu dipakai sendiri untuk kepentingan instansi-instansi yang bersangkutan.⁴⁵⁰ Artinya, tanah yang sudah dilekati dengan Hak Pakai dinikmati langsung manfaatnya oleh instansi pemerintah untuk keperluan tugas dan fungsinya. Hak Pengelolaan diberikan dengan maksud, selain dipergunakan oleh instansi-instansi itu sendiri, juga dimaksudkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga.⁴⁵¹ Tujuan utama diberikannya Hak Pengelolaan adalah untuk penyediaan tanah bagi penggunaan oleh pihak lain. Instansi pemerintah dapat diberikan Hak Pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.⁴⁵²

Di samping itu, tanah yang menjadi benda kepunyaan pemerintah juga harus diinventarisasi dan ditatausahakan sebagai BMN/D. Hubungan hukum yang tercipta adalah hubungan keperdataan. Tanah

⁴⁴⁹*Ibid.*

⁴⁵⁰Lihat dalam Pasal 45 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996 dan Pasal 1 dan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

⁴⁵¹Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

⁴⁵²Pasal 67 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

dianggap sebagai benda kepunyaan, karena instansi pemerintah mesti melakukan “pengorbanan” yang tercermin dari adanya pengeluaran biaya-biaya yang dibebankan pada APBN dan/atau APBD. Tanah-tanah yang dikuasai instansi pemerintah merupakan harta kekayaan negara/daerah, yang oleh Hukum Keuangan Negara disebut dengan “Barang Milik Negara” dan “Barang Milik Daerah”. Perspektif tanah adalah “milik” dari negara/daerah ini cukup berkembang luas dalam perspektif Hukum Keuangan Negara. Setidaknya, karakter penguasaan tanah yang mirip dengan Hak Milik ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Instansi pemerintah diberi kewenangan memindahtangankan tanah kepada pihak lain melalui penjualan, tukar menukar, hibah, atau penyertaan modal pemerintah pusat/daerah.
2. Instansi pemerintah dapat menyewakan tanah kepada pihak lain dalam jangka waktu tertentu dengan menerima imbalan uang tunai.
3. Penguasaan tanah oleh instansi pemerintah tidak dibatasi oleh jangka waktu.
4. Hukum Keuangan Negara tidak menganut konsep tanah terlantar, karena jika ada tanah yang tidak digunakan lagi oleh instansi pemerintah tertentu, maka tanah tersebut diambil alih penguasaannya oleh Pengelola Barang untuk kemudian ditindaklanjuti dengan kebijakan berupa:
 - a) penetapan status penggunaan untuk digunakan oleh instansi lain yang memerlukan tanah dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya (terjadi pengalihan status penggunaan);
 - b) pemanfaatan dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, BGS/BSG, dan Kerja Sama Pemanfaatan Penyediaan Infrastruktur; atau
 - c) pemindahtanganan dalam bentuk penjualan, tukar menukar, hibah, penyertaan modal pemerintah pusat/daerah.

Di dalam Hukum Keuangan Negara, kewenangan Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang pada prinsipnya terbatas pada seputar penggunaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah yang telah ditetapkan sebagai Pengguna Barang. Keputusan untuk dapat atau tidaknya tanah dimanfaatkan atau dipindahtangankan kepada pihak lain, bukan otoritas dari Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang.

Hukum Keuangan Negara menganggap bahwa semua tanah yang menjadi aset instansi pemerintah dapat dimanfaatkan dan dikerja samakan dengan pihak lain. Kerja sama tersebut tidak hanya dengan masyarakat tetapi juga dilakukan dengan instansi pemerintah lainnya. Padahal, di dalam Hukum Pertanahan, pemanfaatan tanah-tanah yang dikuasai pemerintah hanya mungkin terjadi di atas tanah Hak Pengelolaan. Kerja sama pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan itu pun cuma bisa dilakukan dengan warga masyarakat yang membutuhkan tanah. Dalam hal ini, peluang kerja sama berupa penyediaan dan penggunaan tanah bagi kepentingan pihak ke tiga di atas tanah Hak Pengelolaan diwujudkan dalam bentuk pemberian HGB dan Hak Pakai. Setelah jangka waktu HGB dan Hak Pakai berakhir, maka tanah tersebut kembali berada dalam penguasaan instansi pemerintah selaku pemegang Hak Pengelolaan.

B. Penguasaan Tanah Pemerintah Dapat Dibuktikan dengan Bukti Kepemilikan serta Ditatausahakan Secara Baik dan Tertib

Secara yuridis, Hukum Pertanahan merupakan sistem hukum yang mengatur prinsip-prinsip hak penguasaan tanah. Ketentuannya merujuk pada UUPA yang tidak hanya mengatur masalah pertanahan, namun juga dimaksudkan menjadi undang-undang yang mengatur persoalan agraria dalam arti yang luas. UUPA adalah undang-undang pokok yang dimaksudkan sebagai pedoman dan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional. Oleh karena itu, UUPA tidak mengatur hal-hal tertentu dengan rinci, karena akan dijabarkan lebih lanjut oleh undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Menurut ketentuan UUPA, soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Pelaksanaan hak menguasai negara hanya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Pemberian penguasaan tanah oleh negara kepada instansi pemerintah terbuka kemungkinannya dalam bentuk hak atas tanah atau diberikan dalam pengelolaan bagi keperluan instansi pemerintah sebagai wujud pelaksanaan Pasal 2 ayat (4) UUPA. Hukum

Pertanahan mengatur pemberian hak penguasaan tanah kepada instansi pemerintah dengan menggunakan dua pola, yakni:

1. negara memberi tanah atas dasar pertimbangan bahwa instansi pemerintah adalah subjek hukum yang berhak mempunyai tanah dengan hak atas tanah; atau
2. negara memberi tanah dalam pengelolaan instansi pemerintah, yang menempatkan kedudukan instansi pemerintah sebagai pelaksana hak menguasai negara.

Penguasaan tanah yang menempatkan kedudukan instansi pemerintah sebagai pelaksana hak menguasai negara diberikan dalam bentuk Hak Pengelolaan. Instansi pemerintah bertindak sebagai Badan Penguasa. Hubungan hukum dengan tanah merupakan hubungan hukum yang bersifat publik. Sementara dalam kedudukannya sebagai subjek hukum terhadap hak atas tanah, instansi pemerintah diberi Hak Pakai Selama Dipergunakan. Instansi pemerintah bertindak sebagai Badan Hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah. Hubungan hukumnya bersifat keperdataan.

Instansi pemerintah diberikan penguasaan tanah dalam bentuk Hak Pakai dan/atau Hak Pengelolaan. Walaupun terbuka kemungkinan instansi pemerintah menguasai tanah negara, namun penguasaan atas tanah negara itu bukan merupakan penguasaan yang berdimensi keperdataan, melainkan penguasaan yang bersifat publik. Boedi Harsono mengemukakan bahwa dalam hukum tanah nasional sekarang, tanah-tanah yang dikuasai oleh suatu Departemen atau Daerah Swatantra dengan Hak Pengelolaan dan Hak Pakai, bukan merupakan tanah Negara lagi.⁴⁵³ Maria S.W. Sumardjono pun memberikan penegasan bahwa apabila suatu instansi pemerintah menguasai tanah namun tidak memegang Hak Pengelolaan atau Hak Pakai, maka status tanahnya adalah tanah negara.⁴⁵⁴

Pendekatan kepunyaan yang dianut oleh Hukum Pertanahan, tidak sama dengan Hukum Keuangan Negara. Di dalam Hukum Pertanahan, kepunyaan instansi pemerintah tidak dibangun berdasarkan konstruksi kepemilikan seperti Hak Milik, akan tetapi dibangun di atas konsep penguasaan tanah untuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi

⁴⁵³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia....*, *Op.Cit*, hlm. 279.

⁴⁵⁴Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan....*, *Op.Cit* hlm. 62.

pemerintah. Aspek yang mengemuka ialah aspek pelayanan publik yang penguasaannya akan berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan tertentu. Atas dasar itu, penguasaan tanah oleh instansi pemerintah tidak dibatasi oleh jangka waktu.

Meskipun demikian, penguasaan tanah oleh instansi pemerintah bukannya tak terbatas. Hak Pakai Selama Dipergunakan dibatasi oleh maksud dan tujuan diberikannya hak. Artinya, Hak Pakai Selama Dipergunakan tidak dibatasi oleh periode waktu, namun dibatasi oleh “penggunaannya”, yakni selama dipergunakan untuk keperluan tertentu. Jika tanah tidak dipergunakan sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya hak, maka hak tersebut akan hapus. Pemberian Hak Pakai dalam jangka waktu tak terbatas semata-mata untuk menjamin terpenuhinya keperluan tanah untuk keperluan tertentu secara berkelanjutan. Begitu pula halnya dengan Hak Pengelolaan yang penguasaannya diberikan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah yang berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Konsep penguasaan tanah pada aspek penggunaannya menyebabkan subjek hukum yang dapat menguasai tanah terbuka bagi setiap instansi pemerintah. Tiap-tiap instansi pemerintah berhak menguasai bidang tanah dengan Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Instansi pemerintah yang menjadi subjek hukum dalam penguasaan tanah dibedakan atas:

1. instansi pemerintah pusat, yaitu kementerian dan lembaga negara; dan
2. pemerintah daerah.

Berbeda dengan Hukum Pertanahan yang bertumpu pada penguasaan secara yuridis, Hukum Keuangan Negara menggunakan dua bentuk pendekatan penguasaan tanah, yaitu penguasaan secara yuridis dan penguasaan secara fisik. Sehubungan dengan hal ini, jika ditelusuri lebih mendalam, Hukum Keuangan Negara ternyata lebih memprioritaskan penguasaan fisik daripada penguasaan secara yuridis. Instansi pemerintah diakui mempunyai tanah dan dianggap sah menggunakan tanah tanpa disertai dengan alas hak sebagaimana yang diatur oleh Hukum Pertanahan. Prinsip ini dikenal dalam akuntansi pemerintahan dengan *substance over form*. Dalam hal ini, instansi pemerintah tetap dapat menguasai dan menggunakan tanah walaupun tanah tersebut belum diterbitkan sertifikat atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah.

Meskipun penguasaan tanah diutamakan untuk keperluan operasional pemerintah, namun hal itu tidak menutup peluang bagi dimanfaatkan, disewakan, dan bahkan dipindahtangankan penguasaan tanah kepada pihak lain. Walaupun karakteristik Hak Pakai dan Hak Pengelolaan jauh berbeda, Hukum Keuangan Negara seolah-olah abai terhadap hal itu. Sebagai objek kepunyaan dan sumber pendapatan, keberadaan tanah dianggap sama dengan benda-benda BMN/D lainnya.

Tanah adalah harta kekayaan negara/daerah. Subjek kepemilikan itu melekat kepada negara atau daerah. Oleh karena itu, wajar kiranya jika penguasaan tanah mesti disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah, bukan atas nama dari masing-masing instansi pemerintah yang menguasai tanah secara fisik. Hukum Keuangan Negara meletakkan posisi pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah sebagai badan hukum yang mempunyai harta kekayaan. Secara yuridis, Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang menguasai tanah secara fisik tidak diposisikan sebagai subjek hukum yang berhak atas penguasaan tanah, melainkan merupakan instansi yang hanya sekedar menggunakan tanah bagi keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsinya saja.

Subekti mengemukakan bahwa hak atas kekayaan adalah hak yang dapat dihargai dengan uang (*op geld waardeerbare rechten*).⁴⁵⁵ Konsep ini dianut oleh Hukum Keuangan Negara. Keberadaan tanah dapat diukur dalam satuan uang dan diposisikan sebagai aset yang dimasukkan ke dalam kelompok aset tetap. Dengan ditempatkannya tanah sebagai aset, maka tanah tidak hanya dapat diukur dalam satuan uang, namun juga diharapkan dapat memberi manfaat ekonomi/sosial di masa depan. Paling tidak, ada tiga konsekuensi atas konstruksi tanah sebagai harta kekayaan, yaitu:

1. tanah-tanah yang dikuasai instansi pemerintah mempunyai nilai ekonomi;
2. penguasaan tanah mesti diakui dan dilindungi berdasarkan bukti yang sah; dan
3. dapat dialihkan kepada pihak lain.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵E. Utrecht, *Pengantar Dalam.... Op.Cit*, hlm. 259.

⁴⁵⁶Hal ini merupakan ciri dari harta kekayaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Abdulkadir Muhammad. Lebih jauh, lihat dalam Abdulkadir Muhammad, *Hukum Harta..... Op.Cit*, hlm. 13.

Keberadaan sertifikat tanah amat penting dalam pengelolaan Tanah Pemerintah sebagai BMN/D, terutama pada saat penetapan penggunaan. Pengajuan permohonan penggunaan tanah pada prinsipnya mesti disertai dengan sertifikat tanah. Hal ini merupakan tanda bukti bahwa tanah tersebut sudah dikuasai secara hukum oleh instansi pemerintah. Namun, apabila belum ada sertifikat, dokumen kepemilikan dapat diganti dengan dokumen lainnya. Jika instansi pemerintah yang bersangkutan belum memiliki dokumen berupa sertifikat, dokumennya dapat diganti dengan dokumen-dokumen lainnya sebagaimana diatur oleh Pasal 10 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan No. 87/PMK.06/2016 atau Pasal 50 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

C. Konsistensi Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Dasar Penguasaan Tanah Pemerintah

Kepastian hukum itu akan dapat terwujud jika ada konsistensi dalam perumusan norma, baik secara internal maupun eksternal. Konsisten secara internal mengandung makna bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara eksternal adalah adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.

UUPA memosisikan dirinya sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria nasional dengan memuat ketentuan-ketentuan pokok dan mengatur dalam garis-garis besarnya saja. Oleh karena itu, materi muatan UUPA perlu diatur lebih lanjut di dalam berbagai undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan-perundangan lainnya. Berdasarkan hal ini, ide besar yang ingin dibangun UUPA adalah membangun hukum agraria dalam suatu sistem dengan meletakkan dirinya sebagai titik pusat bagi pembentukan peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Konsep yang ingin dibangun UUPA tersebut berdampak terhadap tidak diaturnya dengan rinci beberapa materi muatan tertentu, termasuk pengaturan penguasaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah.

Pemberian penguasaan tanah Hak Pengelolaan kepada instansi pemerintah merupakan hasil penafsiran terhadap Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Penjelasan Umum II angka (2) paragraf ke-6 UUPA. Kemudian, Hak Pakai selama dipergunakan dijadikan dasar penguasaan tanah bagi

instansi pemerintah, berasal dari penafsiran terhadap Pasal 41 ayat (2) huruf a UUPA dan Pasal 42 huruf c UUPA. Instansi pemerintah merupakan subjek pemegang Hak Pakai dengan cara memosisikannya sebagai badan hukum, sehingga klausul “badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia” dianggap relevan sebagai cantolan penguasaan tanah bagi instansi pemerintah.

Secara normatif, Hak Pengelolaan dan Hak Pakai selama dipergunakan memperoleh eksistensi sebagai dasar penguasaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah sejak diterapkannya kebijakan konversi melalui Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Sebelum Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 berlaku, penguasaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah masih mengacu kepada ketentuan PP No. 8 Tahun 1953. Meskipun secara formal PP No. 8 Tahun 1953 masih berlaku, ketentuan PP ini cenderung diabaikan dan norma hukumnya tidak dijadikan rujukan dalam mengatur tanah-tanah pemerintah. Kondisi ini, menurut Bagir Manan, menimbulkan ketidakpastian hukum karena secara formal hukumnya masih berlaku namun secara materiil ketentuannya tidak dipergunakan lagi.⁴⁵⁷

Dalam perkembangannya kemudian, produk hukum yang mengatur dasar penguasaan Tanah Pemerintah, terutama Hak Pengelolaan, berkembang cukup dinamis. Hak Pengelolaan diatur dalam berbagai peraturan menteri, peraturan pemerintah dan bahkan disebut pula dalam undang-undang. Dari berbagai regulasi tersebut, dimensi penyediaan tanah untuk pihak ketiga dari Hak Pengelolaan, terlihat lebih menonjol bila dibandingkan dengan aspek publiknya. Pemenuhan kebutuhan praktis untuk memberikan landasan pemberian hak atas tanah bagi kepentingan pihak ketiga, seolah-olah menutupi sifat publik dari Hak Pengelolaan.

Hak Pengelolaan semula dimaksudkan sebagai “fungsi” pengelolaan, namun dalam perkembangannya kemudian, fungsinya itu berubah menjadi “hak”.⁴⁵⁸ Hak Pengelolaan diberi kedudukan sebagai kewenangan publik, yaitu sebagai bagian dari hak menguasai negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Pemegang Hak Pengelolaan diberi kewenangan mewakili

⁴⁵⁷Lihat dalam Bagir Manan, *Hukum Positif...* Op.Cit, hlm. 68-69.

⁴⁵⁸Lihat dalam Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif.....*, Op.Cit, hlm. 203.

negara memberi hak atas tanah kepada pihak ketiga. Hak Pengelolaan cenderung mempunyai dua karakter hukum yang bercampur antara aspek publik dan aspek privat. Aspek publiknya tercermin dengan adanya kewenangan untuk menyusun rencana peruntukan tanah, sedangkan aspek privatnya terlihat dalam kewenangan menyerahkan penggunaan tanah kepada pihak ketiga yang bukan lagi bertindak mewakili negara melainkan bertindak sebagai subjek hukum keperdataan. Selain itu, penempatan Hak Pengelolaan sejajar dengan hak atas tanah di dalam berbagai peraturan perundang-undangan, berimplikasi mengacaukan pemahaman Hak Pengelolaan sebagai kewenangan publik dan cenderung mendekatkan konsepnya sebagai sebuah hak.⁴⁵⁹

Sejatinya, wewenang instansi pemerintah yang menguasai tanah dengan Hak Pengelolaan lebih luas dari instansi pemerintah yang mempunyai Hak Pakai. Salah satu wewenang yang dimiliki pemegang Hak Pengelolaan adalah memberikan bagian-bagian tanahnya dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, sementara pemegang Hak Pakai tidak demikian. Rincian lengkap wewenang yang melekat pada Hak Pengelolaan diuraikan oleh Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 sebagai berikut:⁴⁶⁰

- a. merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah tersebut;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun;
- d. menerima uang pemasukan/ganti-rugi dan/atau uang wajib tahunan.

⁴⁵⁹Penempatan Hak Pengelolaan sejajar dengan hak atas tanah dapat dicermati di antaranya dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973, Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974, Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 16 Tahun 1985, Pasal 2 ayat (3) UU No. 21 Tahun 1997, Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

⁴⁶⁰Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tidak hanya memberikan peluang kepada sesuatu Departemen, Direktorat dan Daerah Swatantra memperoleh Hak Pengelolaan, namun juga membuka kemungkinan bagi badan-badan lain yang pelaksanaan tugasnya memerlukan penguasaan tanah-tanah negara dengan wewenang-wewenang yang sama dengan Departemen, Direktorat dan Daerah Swatantra. lihat Pasal 7 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965.

Pemegang Hak Pengelolaan dapat menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaannya kepada pihak ketiga dalam bentuk Hak Pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun, dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan berikut:

- a. tanah yang luasnya maksimum 1.000 m² (seribu meter persegi);
- b. hanya kepada Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang dibentuk menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c. pemberian hak untuk yang pertama kali saja, dengan ketentuan bahwa perubahan, perpanjangan dan penggantian hak tersebut akan dilakukan oleh instansi agraria yang bersangkutan, dengan pada azasnya tidak mengurangi penghasilan yang diterima sebelumnya oleh pemegang hak.

Di dalam perkembangannya berikutnya, wewenang dari pemegang Hak Pengelolaan yang diatur oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 diubah oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan.⁴⁶¹ Peraturan Menteri ini memperluas kewenangan pemegang Hak Pengelolaan, dari semula bagian-bagian tanahnya hanya dapat diberikan dengan Hak Pakai, ditambah dengan kemungkinan pemberian Hak Guna Bangunan bagi perusahaan Industrial Estate, dan Hak Milik atau Hak Guna Bangunan bagi perusahaan perumahan.⁴⁶² Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 memberikan wewenang kepada pemegang Hak Pengelolaan sebagai berikut:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;

⁴⁶¹Peraturan Menteri ini dibentuk untuk mengakomodasi kepentingan perusahaan dalam hal penyediaan dan pemberian tanahnya. Untuk keperluan perusahaan, Hak Pengelolaan diberikan kepada perusahaan berbentuk badan hukum yang seluruh modalnya berasal dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah (Pasal 2 ayat 1 huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974).

⁴⁶²Khusus bagi perusahaan perumahan, di atas tanah Hak Pengelolaannya dapat diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai (Pasal 5 ayat 7 huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974. Sementara bagi perusahaan Industrial Estate, di atas Hak Pengelolaannya hanya diperkenankan diberikan dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai (Pasal 6 ayat 6 huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974).

- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang wewenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang “Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah”, sesuai dengan peraturan perundangan agraria yang berlaku.

Berselang 5 (lima) tahun pasca diterapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972, pemerintah memperbarui ketentuan Hak Pengelolaan dengan memberlakukan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya. Setidaknya, ada 3 (tiga) hal baru yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, yaitu:

1. dirumuskannya definisi Hak Pengelolaan;
2. diperjelas siapa saja yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan dan hak-hak atas tanah apa saja yang dapat diberikan di atas tanahnya;
3. hubungan hukum antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga wajib dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis.

Rumusan definisi Hak Pengelolaan dapat dijumpai dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, yang bunyinya sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan “Hak Pengelolaan” dalam Peraturan ini adalah:

- (1) Hak pengelolaan, yang berisi wewenang untuk:
 - a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
 - b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
 - c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan

oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

- (2) Hak pengelolaan yang berasal dari pengkonversian hak penguasaan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9/1965 tentang “Pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah negara dan ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya” yang memberi wewenang sebagaimana tersebut dalam ayat 1 di atas dan yang telah didaftarkan di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat serta sudah ada sertifikatnya.

Berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 di atas, ternyata tidak ada perbedaan isi wewenang Hak Pengelolaan antara yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972. Dapat dikatakan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 ini telah menduplikasi isi wewenang yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972. Hal ini kemudian menimbulkan pertentangan norma. Misal, jika dibaca isi wewenang Hak Pengelolaan pada huruf c, maka wewenang menyerahkan bagian-bagian tanah hanya ada pada perusahaan pemegang hak, tidak dimiliki instansi pemerintah. Di sisi lain, dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dinyatakan bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut dapat diserahkan oleh Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan/Badan Hukum (milik) Pemerintah kepada pihak ketiga. Muncul ketidakkonsistenan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 dalam mengatur pihak yang berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga.

Tabel 6.1 Pengaturan Hak Pengelolaan Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977

No.	Dasar Hukum	Subjek Hak	Hak Atas Tanah yang Dapat Diberikan	Peruntukan
1.	Pasal 2	Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan/ Badan Hukum (milik) Pemerintah	Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai	pembangunan wilayah permukiman
2.	Pasal 7	Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi, Badan/Badan Hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah	Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai	pembangunan, dan pengembangan wilayah industri dan pariwisata
3.	Pasal 11	Lembaga, Instansi Pemerintah atau Badan/Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah	Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai	kegiatan-kegiatan usaha sejenis dengan Perusahaan Industri dan Pelabuhan

Pemberlakuan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 berlangsung cukup lama, yakni sekitar 22 (dua puluh dua) tahun. Pada tahun 1999, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 ini dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.⁴⁶³ Namun, sebelum Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 ini diterbitkan, pemerintah telah terlebih dahulu menerbitkan PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Melalui ketentuan Pasal 1 angka 2 PP No. 40 Tahun 1996, dirumuskan definisi bahwa Hak Pengelolaan adalah hak

⁴⁶³Pasal 152 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Perumusan definisi Hak Pengelolaan yang demikian dapat dinyatakan sebagai bentuk penegasan dari pemerintah bahwa Hak Pengelolaan itu bersifat publik.⁴⁶⁴ Kemudian, diatur pula bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan di atasnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.⁴⁶⁵ Pemegang Hak Pengelolaan memiliki hak untuk membatalkan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebelum jangka waktunya berakhir, jika tidak dipenuhinya syarat-syarat dan kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan.⁴⁶⁶

Berbeda dengan Hak Pengelolaan, Hak Pakai selama dipergunakan jarang sekali disentuh. Paling tidak, sejak UUPA diundangkan, pemerintah cuma satu kali mengeluarkan produk hukum yang mengatur keberadaannya, yaitu diatur oleh Pasal 45 ayat (3) PP No. 40 Tahun 1996. Setidaknya, ada tiga hal mendasar yang diatur oleh Pasal 45 ayat (3) PP No. 40 Tahun 1996 ini. *Pertama*, penegasan siapa saja yang berhak mempunyai Hak Pakai Selama Dipergunakan. *Kedua*, pernyataan bahwa Hak Pakai Selama Dipergunakan diberikan dengan maksud untuk menjamin terpenuhinya keperluan tanah untuk keperluan tertentu secara berkelanjutan. *Ketiga*, penegasan bahwa Hak Pakai Selama Dipergunakan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, akan tetapi dapat dilepaskan oleh pemegang haknya sehingga menjadi tanah negara untuk kemudian dimohon dengan hak baru oleh pihak lain tersebut.

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-

⁴⁶⁴Maria S.W. Sumardjono mengemukakan bahwa setelah berjalan sekian lama dijumpai berbagai kesimpangsiuran pemahaman tentang HPL dan berbagai implikasinya, maka koreksi terhadap kedudukan HPL itu mulai dilakukan semenjak tahun 1996. Menurut Maria S.W. Sumardjono, koreksi yang dilakukan tersebut salah satunya dilihat di antaranya melalui PP No. 40 Tahun 1996. Lihat dalam Maria S.W. Sumardjono, *Tanah: dalam Perspektif Hak Ekonomi....*, Op.Cit, hlm. 205-206 .

⁴⁶⁵Pasal 21 dan Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996.

⁴⁶⁶Pasal 35 ayat (1) dan Pasal 55 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996.

ketentuan undang-undang ini. Demikian bunyi ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA. Berdasarkan rumusan Hak Pakai tersebut, dapat disimpulkan bahwa wujud dari Hak Pakai itu adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil.⁴⁶⁷

Manfaat dari Hak Pakai itu pada prinsipnya hanya dapat dinikmati sendiri oleh pemegang hak sesuai dengan sifat dan tujuan diberikannya Hak Pakai. Jadi, pemegang Hak Pakai sebenarnya tidak berhak memindahkan kenikmatan Hak Pakai kepada orang lain, apalagi memindahtangankannya melalui penjualan, hibah, tukar menukar atau penyertaan modal. Oleh karena itu, wajar sekiranya Hak Pakai bukan suatu hak yang kuat, karena hak ini memberi wewenang yang terbatas.⁴⁶⁸ Bahkan, Hak Pakai merupakan hak atas tanah yang terlemah bila dibandingkan dengan Hak Milik, HGU, dan HGB.

Kemudian, Hak Pengelolaan sebagai hak penguasaan tanah yang diperkenalkan oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 pun tidak dapat dipindahtangankan. Meskipun kebanyakan para pakar hukum sependapat bahwa Hak Pengelolaan mengandung unsur publik, namun anggapan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak keperdataan juga cukup banyak berkembang.

Jika dicermati dari rumusan definisinya, maka dapat disimpulkan bahwa Hak Pengelolaan mengandung unsur publik. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Jadi, hakikat Hak Pengelolaan identik dengan Hak Menguasai dari Negara. Perbedaannya

⁴⁶⁷A.P. Parlindungan mengemukakan bahwa wujud dari Hak Pakai tersebut adalah menggunakan dan memungut hasil. Menggunakan, dalam artian mempergunakan tanah orang lain untuk mendirikan bangunan di atasnya ataupun untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuatu keperluan yang lain, tetapi bukan perjanjian sewa menyewa tanah ataupun pengolahan tanah. Memungut hasil, di sini dalam artian hukum mendapatkan sesuatu hasil (baik buah-buahan, maupun hasil-hasil sesuatu modal ataupun di sini hasil yang lain dari buah-buahan, seperti hasil sewa rumah dsbnya). Lebih jauh baca A.P. Parlindungan, 1984, *Serba Serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, hlm. 164. Selain itu, ada juga yang menyimpulkan makna Hak Pakai adalah hak atas bangunan dan tanah pertanian. Kata “menggunakan” menunjukkan bahwa tanah itu dapat digunakan untuk bangunan (sebagai wadah). Kata “memungut hasil” menunjukkan bahwa tanah dapat digunakan untuk usaha pertanian (sebagai faktor produksi). Baca dalam Arie Sukanti Hutagalung, *et al.*, (penyunting), *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012, hlm. 173.

⁴⁶⁸Iman Soetikno, *Politik Agraria.... Op.Cit*, hlm. 78.

cuma terletak pada ruang lingkupnya saja. Hak Menguasai dari Negara meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan Hak Pengelolaan wewenangnya sebatas luasan tanah yang diberikan dengan Hak Pengelolaan.

Namun, konsep hukum publik yang terkandung dalam definisi Hak Pengelolaan tersebut tidak konsisten diterapkan ke dalam tata cara pemberian Hak Pengelolaan. Tata cara perolehannya relatif sama dengan hak atas tanah lainnya, yaitu menggunakan mekanisme pemberian hak yang berujung pada diterbitkannya sertifikat. Menurut hemat Penulis, apabila Hak Pengelolaan dianggap sebagai penguasaan tanah yang bersifat publik, maka pembuktian hak penguasaannya tidak perlu dengan sertifikat dan mekanismenya pun tidak perlu menggunakan mekanisme pemberian hak sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.⁴⁶⁹ Oleh karena itu, wajar kiranya muncul penafsiran bahwa Hak Pengelolaan adalah hak keperdataan. Karena, penyebutan dan pengaturan Hak Pengelolaan di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 maupun dalam beberapa peraturan perundang-undangan lainnya sering kali pengaturannya disandingkan atau disamakan dengan jenis-jenis hak atas tanah.

Regulasi Hak Pengelolaan relatif gampang berubah. Padahal, sedari awal pengaturannya, Hak Pengelolaan itu semula berkarakter publik. Menurut Maria S.W. Sumardjono, fungsi utama Hak Pengelolaan adalah untuk menata dalam arti merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah sesuai dengan RTRW dan untuk memenuhi keperluan instansi itu sendiri.⁴⁷⁰ Kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 kepada pemegang Hak Pengelolaan sarat dengan kewenangan yang bersifat publik. Adapun penyerahan tanah kepada pihak ketiga dibatasi oleh persyaratan tertentu dan hanya diberikan dalam bentuk Hak Pakai yang berjangka waktu enam tahun.

Kebijakan yang diinisiasi oleh Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tersebut mulai berubah di awal era Orde Baru. Hak Pengelolaan secara perlahan bergeser menjadi hak atas tanah. Hubungan hukum

⁴⁶⁹Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 menyebutkan bahwa pemberian hak meliputi Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai atas tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

⁴⁷⁰Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif.... Op.Cit*, hlm. 214.

antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga mulai ditarik ke dalam ranah keperdataan yang dituangkan dalam bentuk perjanjian penyerahan penggunaan tanah.⁴⁷¹ Tidak hanya itu, Hak Pengelolaan juga wajib didaftarkan dan diterbitkan sertifikat sebagaimana jamak berlaku bagi pembuktian hak-hak atas tanah.

Berdasarkan uraian di atas, konsep Hak Pengelolaan ternyata masih bersifat ambigu. Di satu sisi, ada upaya untuk mempertegas bahwa Hak Pengelolaan itu merupakan penguasaan tanah yang bersifat publik sebagaimana yang tercermin dalam rumusan definisi Hak Pengelolaan. Akan tetapi, di sisi lain, elaborasi ketentuan lebih lanjutnya tidak menunjukkan hal yang demikian. Karakter hak kebendaan dari Hak Pengelolaan lebih banyak mengemuka dibandingkan dengan aspek publiknya. Ketidakjelasan konsep dan kemenduaan (*ambiguity*) karakter Hak Pengelolaan ini dapat menyebabkan hukumnya menjadi cacat secara logis.⁴⁷²

Meskipun demikian, penguasaan Tanah Pemerintah tetap berdiri di atas prinsip bahwa penguasaan tanah dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan adalah untuk penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah dalam melayani kepentingan masyarakat. Hak Pakai Selama Dipergunakan dan Hak Pengelolaan tidak boleh dipindahtangankan dan tidak diperkenankan pula menjadi objek sewa.

Walaupun tidak ditentukan jangka waktu penguasaannya, Hak Pakai Selama Dipergunakan masih tetap bersifat terbatas. Hak Pakai Selama Dipergunakan akan hapus jika tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya hak. Hak Pakai Selama Dipergunakan tidak boleh dialihkan atau dipindahtangankan kepada

⁴⁷¹Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 meletakkan Hak Pengelolaan sebagai bagian dari kelompok hak atas tanah, sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 merupakan ketentuan yang pertama kali mewajibkan pembuatan perjanjian tertulis antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga dalam hal penyerahan penggunaan tanah.

⁴⁷²Satjipto Rahardjo menguraikan ada tiga cacat logis dari hukum, yaitu: 1) kemenduaan (*ambiguity*) semantik yang disebabkan oleh perumusan secara *open texture*. Dalam hal ini kata-kata dirumuskan sedemikian umum, sehingga menimbulkan kemenduaan dalam penerapannya; 2) kemenduaan sintatik yang disebabkan oleh penggunaan kata-kata “atau”, “dan”, “semua” dan sebagainya; 3) kemenduaan terjadi karena maksud yang ingin dinyatakan oleh pembuat undang-undang sendiri tidak jelas. Lebih jauh lihat dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...* Op.Cit, hlm. 98.

pihak lain. Hak Pengelolaan pun seperti itu. Penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan merupakan penguasaan tanah yang bersifat publik yang memberikan justifikasi kepada instansi pemerintah untuk bertindak mewakili negara memberi hak atas tanah kepada pihak ketiga. Hak Pengelolaan berisi kewenangan untuk menyusun rencana peruntukan tanah dan menyerahkan bagian-bagian tanahnya kepada pihak ketiga. Kewenangan tersebut pada prinsipnya lebih menonjolkan aspek pelayanan publik dibandingkan dengan aspek komersil. Penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan diberikan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu. Pernyataan ini lazim disebutkan dalam setiap keputusan pemberian Hak Pengelolaan oleh BPN. Dengan demikian, Hak Pengelolaan pun juga tidak dapat dialihkan dan dipindahtangankan kepada pihak lain.

Berbeda dengan Hukum Pertanahan, Hukum Keuangan Negara membuka ruang bagi pemindahtanganan dan penyewaan tanah pemerintah kepada pihak lain. Dalam perspektif Hukum Keuangan Negara, tanah bukan lagi semata-mata berfungsi sebagai sarana pendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan, akan tetapi merupakan sebuah aset. Tanah yang berstatus Hak Pakai dan Hak Pengelolaan adalah sumber daya yang dapat diukur dalam satuan uang yang diharapkan memberi manfaat secara ekonomi. Hukum Keuangan Negara memberikan kewenangan kepada instansi pemerintah untuk mendayagunakan tanah pemerintah jika tanah-tanah tersebut tidak digunakan bagi penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Pemanfaatan tanah itu dilakukan melalui sewa, pinjam pakai, KSP, BGS/BSG, atau KSPI. Bahkan, instansi pemerintah pun diberikan kewenangan untuk memindahtangankan tanah yang dikuasainya itu dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, maupun dipindahkan melalui penyertaan modal. Kewenangan instansi pemerintah pun meluas, tidak hanya sekadar memanfaatkan tanah sebatas permukaan bumi, namun juga meliputi ruang yang berada di atas dan di bawah permukaan bumi.⁴⁷³

Selain itu, meskipun sama-sama memberi kewajiban agar tanah-tanah yang dikuasai instansi pemerintah disertifikatkan, namun

⁴⁷³Pasal ayat (3) PMK No. 57/PMK.06/2016 berbunyi: “Objek Sewa BMN berupa tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat dilakukan atas ruang di bawah/di atas permukaan tanah”.

Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara tetap memiliki pendekatan yang berbeda. Hukum Pertanahan lebih menekankan pendekatan penguasaan yuridis, sedangkan Hukum Keuangan Negara menitikberatkan pada penguasaan fisik. Dalam rezim Hukum Pertanahan, instansi pemerintah dapat dinyatakan telah mempunyai tanah jika sudah ada alas haknya, baik berupa Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Sementara di dalam Hukum Keuangan Negara, terutama dengan dianutnya asas *substance over form*, penguasaan tanahnya lebih cenderung menggunakan pendekatan penguasaan fisik. Instansi pemerintah dapat menetapkan status penggunaan tanah, tanpa terlebih dahulu harus menunggu terbitnya sertifikat di atas tanah yang bersangkutan. Penguasaan Tanah Pemerintah, baik berupa BMN maupun BMD, cukup ditunjukkan dengan dokumen kepemilikan lainnya seperti akta jual beli, girik, *letter C*, atau surat pernyataan pelepasan hak atas tanah. Oleh karena itu, kewajiban pengurusan sertifikat dapat saja diurus belakangan.⁴⁷⁴

Hukum Keuangan Negara menetapkan bahwa Pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah daerah adalah subjek hukum atas tanah-tanah yang dikuasainya. Dalam hal ini, Pasal 49 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa BMN/D yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah pusat/daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah. Dengan demikian, menurut Hukum Keuangan Negara, subjek hukum penguasaan tanah pemerintah ada dua, yakni: (1) pemerintah Republik Indonesia; dan (2) pemerintah daerah. Di sisi lain, menurut ketentuan Hukum Pertanahan, penguasaan tanah pemerintah dipegang oleh masing-masing instansi pemerintah. Hak Pakai selama dipergunakan diberikan kepada departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, dan pemerintah daerah.⁴⁷⁵ Sementara Hak Pengelolaan diberikan kepada instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah.⁴⁷⁶

Dalam perkembangannya kemudian, terutama dilihat dari sisi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, penguasaan tanah sebagai harta kekayaan terbagi ke dalam 3 (tiga) entitas, yaitu:

⁴⁷⁴Pasal 10 ayat (8) PMK No. 87 /PMK.06/2016.

⁴⁷⁵Pasal 45 ayat (3) PP No. 40 Tahun 1996.

⁴⁷⁶Pasal 67 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

1. negara c.q Pemerintah Republik Indonesia;
2. daerah (provinsi, kabupaten, kota) c.q pemerintah daerah; dan
3. desa c.q pemerintah desa.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, ada perbedaan penentuan siapa yang berhak menjadi pemegang hak penguasaan tanah di antara Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara. Hukum Pertanahan menentukan bahwa masing-masing instansi pemerintah dapat menjadi pemegang hak, sedangkan Hukum Keuangan Negara menetapkan bahwa pemegang hak itu adalah Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah. Perbedaan penetapan ini diberi jalan keluar oleh Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala BPN No. 186/PMK.06/2009 dan No. 24 Tahun 2009 tentang Pensertifikatan Barang Milik Negara Berupa Tanah. Peraturan Bersama tersebut menetapkan bahwa tanah-tanah BMN harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq. Kementerian Negara/Lembaga yang menguasai dan/atau menggunakan Barang Milik Negara. Oleh karena itu, terhitung sejak Peraturan Bersama ini disahkan pada 18 November 2009, penerbitan sertifikat tidak lagi diberikan atas nama masing-masing Kementerian Negara/Lembaga dan/atau pengguna Barang Milik Negara. Adapun sertifikat yang sudah terlanjur diterbitkan atas nama Kementerian Negara/Lembaga, maka Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan wajib mengajukan perubahan nama ke atas nama Pemerintah Republik Indonesia cq. Kementerian Negara/Lembaga kepada kantor pertanahan setempat.⁴⁷⁷

Peraturan Bersama tersebut tidak menyentuh tanah-tanah pemerintah yang berstatus BMD. Karena, penerbitan sertifikat tanah atas nama pemerintah daerah memang sudah lazim dilakukan. Jadi, tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 49 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara. Lagi pula, kebijakan penyertifikatan atas nama pemerintah daerah sudah lama diterapkan, jauh sebelum Peraturan Bersama tersebut dikeluarkan.⁴⁷⁸

⁴⁷⁷Lihat dalam Pasal 5 ayat (3) huruf g Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala BPN No. 186/PMK.06/2009 dan No. 24 Tahun 2009.

⁴⁷⁸Di dalam Pasal 46 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dinyatakan bahwa barang milik daerah berupa tanah harus disertifikatkan atas nama pemerintah daerah. Peraturan menteri ini sudah dicabut oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2016.

Namun, semenjak diwajibkannya kekayaan milik desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama pemerintah desa melalui ketentuan Pasal 76 ayat (4) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka pemegang hak penguasaan Tanah Pemerintah secara otomatis ikut pula berubah. Instansi pemerintah yang menjadi subjek hukum penguasaan tanah pemerintah berubah menjadi 3 (tiga), meliputi Pemerintah Republik Indonesia, pemerintah daerah, dan pemerintah desa.

Dummy

BAB 7

Asas Hukum dan Konsep Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah di dalam Sistem Hukum Indonesia

Hukum itu memiliki titik pandang (*point of view*). Hukum tanpa titik pandang bukan hukum namanya, tetapi hanya kumpulan pasal-pasal suruhan dan larangan saja.⁴⁷⁹ Di dalam hukum, titik pandang tersebut memperoleh tempat dalam bentuk asas-asas hukum. G.W. Paton mengemukakan bahwa “*through the medium of the principle, law can draw nourishment from the views of community*”.⁴⁸⁰ Asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat umum dan mendasari atau yang terdapat di belakang peraturan hukum konkret. Keberadaan asas hukum tak hanya menjadikan hukum lebih dari sekadar peraturan yang dibuat dengan sengaja dan rasional, tetapi juga mengandung nilai moral dan memberikan dimensi etis pada hukum. Asas hukum menjadi jembatan antara peraturan hukum dengan sebagian cita-cita manusia, harapan, dan pandangan etis masyarakatnya. Peraturan hukum bisa berlaku untuk masa yang berbeda-beda, tetapi asas hukum yang memuat pertimbangan atau alasan etis akan tetap terus bertahan. Asas hukum relatif tidak terjamah oleh perubahan, karena mengandung kearifan dasar tentang pandangan terhadap manusia atau masyarakat yang sulit sekali untuk berubah.

Di dalam sistem perundang-undangan, asas hukum merupakan kelengkapan vital dalam proses legislasi. Asas hukum bukan sekadar

⁴⁷⁹Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm. 124-125.

⁴⁸⁰G. W. Paton, 1964, *A text-book of Jurisprudence*, Oxford University Press, London, 1964, hlm. 204.

hiasan yang bisa dilepaskan begitu saja dari suatu undang-undang, karena asas hukum adalah bagian integral dari suatu undang-undang dan sistem hukum. Dengan demikian, hukum tidak dapat dipahami dengan baik tanpa adanya asas hukum. Tidak ada hukum dan sistem hukum yang bisa berjalan tanpa memiliki asas hukum. Oleh karena itu, salah satu fungsi penting dari asas hukum muncul ketika dihadapkan pada kondisi menafsirkan suatu pasal dalam undang-undang yang bersangkutan. Menurut Satjipto Rahardjo, pada tingkat penggunaannya, kehadiran asas hukum merupakan isyarat tentang diperlukannya pemahaman terhadap hukum secara bermakna dalam konteks moral-etis.⁴⁸¹

Secara substansif, Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara mempunyai sudut pandang yang berbeda dalam mengatur tanah pemerintah. Di dalam ketentuan Hukum Pertanahan, instansi pemerintah dapat bertindak mewakili negara melaksanakan kewenangan negara dan dapat pula bertindak sebagai subjek hukum yang mempunyai tanah dengan hak atas tanah. Meskipun instansi pemerintah dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, namun penguasaannya bukan tak terbatas. Penguasaannya dibatasi oleh keperluannya dalam melaksanakan tugas dan fungsi tertentu. Jika penguasaan tanah tidak lagi dipergunakan sesuai dengan maksud dan tujuan diberikan hak, maka Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tersebut dapat hapus dan statusnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dengan demikian, tanah yang dikuasai dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan pada hakikatnya tidak boleh dipindahtangankan maupun disewakan kepada pihak lain. Sementara itu, menurut ketentuan Hukum Keuangan Negara, instansi pemerintah berkedudukan sebagai pemilik atas tanah. Tanah adalah aset yang menjadi milik dari negara dan daerah yang keberadaannya dinilai dengan uang. Tanah merupakan Barang Milik Negara atau Barang Milik Daerah. Berdasarkan perspektif ini, negara dan daerah berhak sepenuhnya mengelola tanah, sehingga tanah bisa disewakan atau dipindahtangankan kepada pihak lain. Sudut pandang yang berbeda ini tentu saja menimbulkan konflik antara Hukum Pertanahan dengan Hukum Keuangan Negara.

⁴⁸¹Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat.... Op.Cit*, hlm. 131.

Tabel 7.1 Paradigma Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara dalam Mengatur Penguasaan dan Pengelolaan Tanah

No.	Kriteria	Hukum Pertanahan	Hukum Keuangan Negara
1.	Konsep Penguasaan	Tanah dikuasai untuk digunakan bagi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah	Tanah merupakan milik negara/ daerah
2.	Bentuk Penguasaan	Penguasaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah didasarkan pada penguasaan yuridis yang diberikan dalam bentuk Hak Pakai dan Hak Pengelolaan	Penguasaan tanah dilakukan melalui penguasaan secara fisik dan/atau secara yuridis dengan menempatkan penguasaan tanah secara fisik sebagai faktor kunci dalam penguasaan dan pengelolaan tanah
3.	Subjek Hukum	Setiap instansi pemerintah yang berbentuk departemen, lembaga pemerintah nondepartemen maupun pemerintah daerah diberi kesempatan yang sama mempunyai tanah dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan	Penguasaan tanah secara yuridis diberikan untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah
4.	Pemanfaatan tanah	a. Peluang bagi dikerja samakannya tanah dengan pihak lain hanya dimungkinkan di atas tanah Hak Pengelolaan	a. Semua tanah yang dikuasai instansi pemerintah dapat dikerja samakan dengan pihak lain
		b. Pihak lain yang dapat memanfaatkan tanah hanya dimungkinkan untuk masyarakat	b. Selain masyarakat, tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah tertentu dapat pula dimanfaatkan oleh instansi pemerintah lainnya
		c. Pemanfaatan tanah oleh pihak lain diikuti dengan pemberian hak atas tanah, baik dalam bentuk Hak Milik, Hak Pakai, dan HGB dengan catatan kalau diberi dengan Hak Milik bisa mengakibatkan Hak Pengelolaan menjadi hapus	c. Pemanfaatan tanah oleh pihak tidak mesti diikuti dengan pemberian hak atas tanah

No.	Kriteria	Hukum Pertanahan	Hukum Keuangan Negara
5.	Hubungan Hukum dengan Pihak ketiga	Penggunaan tanah Hak Pengelolaan oleh pihak ketiga dituangkan ke dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan	Semua tanah yang dimanfaatkan oleh pihak ketiga dituangkan dalam bentuk perjanjian, yaitu: perjanjian sewa, perjanjian pinjam pakai, perjanjian KSP, perjanjian BGS/BSG, dan perjanjian KSPI
6.	Pemindah-tanganan tanah	Penguasaan tanah dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tidak dapat dipindahtangankan	Tanah dapat dipindahtangankan kepada pihak lain

Sumber: Data diolah dari berbagai regulasi yang diatur dalam Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara

Konflik antara ketentuan Hukum Pertanahan dengan ketentuan Hukum Keuangan Negara ini tidak dapat diselesaikan dengan menggunakan asas *lex specialis derogat legi generalis*, karena pengaturan tanah pemerintah tersebut berada pada dua rezim hukum yang berbeda. Sementara, syarat untuk penerapan asas *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (*regim*) yang sama dengan *lex generalis*.⁴⁸²

Sungguhpun demikian, harmonisasi tetap harus dilakukan sebagai upaya mengatasi konflik antara dua rezim hukum yang berbeda.⁴⁸³ Dalam buku ini, harmonisasi dilakukan dengan cara mencari asas-asas hukum yang dianut oleh ke dua rezim hukum. Karena, asas hukum tidak mengenal hierarki dan tidak mengenal konflik satu sama lain. Walaupun berbeda atau bertentangan satu sama lain, asas hukum

⁴⁸²Asas *lex specialis derogat legi generalis* mengandung makna bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Menurut Bagir Manan, ada 3 (tiga) prinsip yang harus diperhatikan dalam penerapan asas hukum ini, yakni: 1) ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan khusus tersebut; 2) ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang); dan 3) ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (*regim*) yang sama dengan *lex generalis*. Misal, KUH Dagang dan KUH Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan. Lihat dalam Bagir Manan, *Hukum Positif....., Op.Cit.*, hlm. 58.

⁴⁸³Harmonisasi adalah cara mempertemukan dua hukum yang berbeda dengan menentukan titik temu sebagai jembatan untuk menyelesaikan hukum-hukum yang berbeda-beda satu sama lain. *Ibid*, hlm. xiii.

dapat eksis secara berdampingan tanpa mengalahkan dan meniadakan satu sama lain.⁴⁸⁴ Setelah asas-asas hukum ditemukan, maka disusun suatu konsep yang mempertemukan dua sudut pandang yang berbeda berdasarkan asas-asas hukum tersebut.

Asas hukum mungkin saja dinyatakan secara eksplisit atau mungkin juga tersembunyi di belakang peraturan.⁴⁸⁵ Asas hukum yang dibuat dengan sengaja dan dicantumkan dalam undang-undang memang mudah diketahui, namun bagi asas hukum yang tidak ditemukan secara eksplisit dalam undang-undang perlu penelaahan yang cukup mendalam. Penemuan asas hukum yang tidak disebutkan secara eksplisit dilakukan dengan cara mencari kesamaan-kesamaan antara pasal-pasal yang tersebar dan sepiantas lalu terlihat seperti tidak ada hubungan satu sama lain.⁴⁸⁶ Sifat-sifat umumnya harus dicari atau setidaknya-tidaknya sesuatu yang menyatukan hukum sebagai satu kesatuan mesti ditemukan.

A. Asas-Asas Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah di dalam Hukum Pertanahan

Hukum Pertanahan tidak mengatur tanah dalam segala aspeknya, akan tetapi mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut dengan hak-hak penguasaan tanah.⁴⁸⁷ Hak-hak penguasaan tanah tersebut berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.⁴⁸⁸ Hak penguasaan tanah memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, menggunakannya, dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum tertentu dengan tanah yang bersangkutan.⁴⁸⁹ Menurut Boedi Harsono, pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, ada yang berupa lembaga hukum dan ada pula yang berupa hubungan-hubungan hukum

⁴⁸⁴Dua asas hukum yang berbeda atau bahkan bertentangan satu sama lain, keduanya tidak dapat dipisahkan, tetapi membutuhkan satu sama lain yang merupakan suatu *antinomi*. Lihat dalam Sudikno Mertokusumo, *Teori hukum...* *Op. Cit*, hlm. 48.

⁴⁸⁵*Ibid*, hlm. 46.

⁴⁸⁶Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat.... Op. Cit*, hlm. 129 dan Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum....., Ibid*. hlm. 44.

⁴⁸⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria...., Op. Cit*, hlm. 17.

⁴⁸⁸*Ibid*, hlm. 262.

⁴⁸⁹*Ibid*, hlm. 30.

konkret.⁴⁹⁰ Hak penguasaan tanah merupakan suatu lembaga hukum, apabila belum dihubungkan dengan tanah dan orang/badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Namun, jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu dengan objeknya dan orang/badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya, maka penguasaan atas tanah tersebut merupakan suatu hukum konkret yang biasanya disebut dengan hak.⁴⁹¹

Di dalam Hukum Pertanahan, keberadaan asas hukum tidak dicantumkan secara eksplisit dalam materi muatannya. Oleh karena itu, keberadaan asas hukum mesti dicari dengan cara menemukan kesamaan-kesamaan atau sifat-sifat umum yang menyatukannya sebagai satu kesatuan. Berdasarkan hasil kajian terhadap UUPA yang didukung oleh literatur hukum terkait, asas-asas hukum penguasaan dan pengelolaan tanah pemerintah dapat diidentifikasi sebagai berikut.

1. Asas Kepunyaan Bersama (Hak Bangsa)

Asas Kepunyaan Bersama ini bersumber dari ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUPA. Asas ini mengandung makna bahwa semua tanah dalam wilayah Indonesia adalah tanah bersama rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia. Bumi termasuk di dalamnya tanah dan sumber daya agraria lainnya, baik yang sudah dimiliki oleh orang atau kelompok masyarakat hukum adat, maupun yang belum dimiliki, merupakan “kepunyaan bersama” dari seluruh rakyat yang terhimpun dalam Bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa. Hak Bangsa mengandung dua unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama. Unsur kepunyaan yang menunjukkan adanya hubungan keperdataan antara Bangsa Indonesia dengan tanah terkandung dalam kata “kekayaan nasional” sebagaimana disebutkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUPA. Hubungan kepunyaan bersama atau Hak Bangsa ini bukan merupakan hubungan pemilikan dalam pengertian yuridis. Hal inilah yang menjadi faktor mengapa Hak Milik dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum tertentu.

⁴⁹⁰*Ibid*, hlm. 25.

⁴⁹¹*Ibid*, hlm. 25.

Adapun tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara.

2. Asas Hak Menguasai Negara

Asas Hak Menguasai dari Negara terkandung di dalam Pasal 2 UUPA. Pasal 2 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Konsep dan istilah “pada tingkatan tertinggi dikuasai negara” yang disebut oleh Pasal 2 ayat (1) UUPA mengandung makna bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat diberi kewenangan untuk mengatur berdasarkan isi wewenang yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA. Soal agraria, termasuk tanah di dalamnya, menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat. Dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu diberikan dalam bentuk *medebewid* (tugas pembantuan) yang dilaksanakan oleh daerah dan masyarakat hukum adat. Hak menguasai negara tak hanya meletakkan hubungan negara dengan tanah, namun juga menekankan betapa pentingnya penguasaan tanah yang digunakan dan ditujukan demi tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, kekuasaan negara dalam konsep hak menguasai negara bukannya tidak terbatas. Untuk itu, UUPA memberikan pedoman dan pembatasan terhadap pelaksanaan hak menguasai negara tersebut, sebagai berikut.

- a. Apabila suatu tanah sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak, maka kekuasaan negara dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya, kekuasaan negara terbatas pada sampai seberapa besar negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyai tanah untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara.
- b. Apabila suatu tanah tidak dipunyai dengan sesuatu hak, kekuasaan negara lebih luas dan penuh. Atas dasar itu, negara dapat memberikan sesuatu hak kepada seseorang dan badan hukum sesuai dengan peruntukan dan keperluan dari yang bersangkutan.
- c. Kekuasaan negara atas tanah dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada.

3. Asas Kebangsaan/Nasionalitas

Asas kebangsaan/nasionalitas memberikan penekanan bahwa Warga Negara Indonesia mendapatkan kesempatan yang lebih luas untuk mempunyai hak atas tanah, lebih kuat statusnya, dan lebih banyak macamnya sehingga sarana untuk meningkatkan kemakmuran mereka lebih terbuka.⁴⁹² Asas nasionalitas yang ditegaskan di sini adalah prinsip nasionalisme yang tidak sempit. Meskipun cuma Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik, orang asing pun diberi kesempatan mempunyai hubungan hukum dengan tanah di Indonesia walaupun hanya dalam batas-batas tertentu. Orang asing diberi kesempatan untuk mempunyai hubungan hukum dengan tanah Indonesia sejauh hubungan hukum itu tidak merugikan bangsa dan negara (Pasal 55 UUPA).

4. Asas Demokrasi

Asas Demokrasi tercermin dari ketentuan yang memberikan kesempatan kepada setiap orang yang berkedudukan atau bertempat tinggal di Indonesia, tanpa memperhatikan status kewarganegaraannya, berhak mempunyai hak atas tanah tertentu. Tidak ada perbedaan perlakuan berdasarkan ras dan jenis kelamin. Tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.⁴⁹³

5. Asas Keseimbangan Antara Kepentingan Individu dengan Kepentingan Masyarakat

Tanah yang dihaki oleh seseorang tidak semata-mata ditujukan untuk kepentingan dari pemegang hak, namun juga harus mengingat dan memperhatikan kepentingan masyarakat sebagai bentuk upaya mewujudkan kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, perlu keseimbangan antara kepentingan pemegang hak dengan kepentingan masyarakat. Konkretisasi dari keseimbangan ini sebagai berikut.⁴⁹⁴

⁴⁹²Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan....* Op.Cit, hlm. 138.

⁴⁹³Pasal 9 ayat (2) UUPA.

⁴⁹⁴Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan...,* Op.Cit, hlm. 139.

- a. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan tanah dan sifat hak atas tanahnya. Faktor keadaan tanah menunjuk pada kandungan hara sebagai unsur penyubur tanah yang ditentukan oleh letak ketinggian tanah dari permukaan laut dan tingkat kemiringan tanah. Sifat hak atas tanah menunjuk pada tujuan pemberian hak atas tanah.
- b. Adanya kewajiban bagi setiap orang/badan hukum sebagai pemegang hak untuk memelihara tanah yang dipunyai (Pasal 15 UUPA).
- c. Setiap kegiatan atau tindakan berkenaan dengan penguasaan dan penggunaan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian bagi masyarakat dengan cara memaksimalkan keuntungan bagi dirinya sendiri atau sebaliknya tidak boleh mendatangkan kerugian bagi si pemilik tanah dengan memaksimalkan kemanfaatan bagi masyarakat atau kelompok tertentu.

6. Asas Pembatasan Subjek Hukum yang Berhak atas Tanah

Asas ini merupakan manifestasi dari sistem tertutup hukum benda yang mengandung makna bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus dilandasi oleh hak-hak yang disediakan di dalam UUPA. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya tidak dibenarkan. Oleh karena itu, tidak ada kebebasan dalam pemindahan hak atas tanah, karena bagi tiap hak atas tanah ditentukan syarat yang harus dipenuhi oleh subjeknya. Keabsahan peralihan hak atas tanah sesungguhnya dipengaruhi oleh status calon pemegang hak atas tanah yang akan dialihkan. Dalam hal ini, peralihan hak atas tanah hanya dapat dilakukan kepada subjek hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak. Untuk itu, UUPA sudah mengatur dan menetapkan siapa saja yang berhak mempunyai suatu hak atas tanah. Hak Milik sebagai hak yang terkuat dan terpenuh pada prinsipnya hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia tunggal.⁴⁹⁵ Kemudian, bagi HGU dan HGB, subjek hukumnya agak

⁴⁹⁵Hak Milik juga dimungkinkan dimiliki oleh badan hukum. Badan hukum ini syarat dan penetapannya ditentukan oleh pemerintah sebagaimana diatur oleh Pasal 21 ayat (2) UUPA. Sebagai tindak lanjutnya, pemerintah telah menetapkan badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dalam PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Badan hukum tersebut adalah: i) bank-bank yang didirikan oleh negara;

diperluas menjadi 2 (dua), yaitu Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.⁴⁹⁶ Sementara itu, bagi Hak Pakai dan Hak Sewa Tanah untuk Bangunan, subjek hukumnya sedikit lebih longgar dengan adanya penambahan unsur orang asing dan badan hukum asing sehingga pemegang haknya menjadi 4 (empat), yakni: i) Warga Negara Indonesia; ii) orang asing yang berkedudukan di Indonesia; iii) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan iv) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.⁴⁹⁷ Subjek hukum yang lebih luas ini menunjukkan bahwa hak tersebut bukan suatu hak yang kuat. Di samping itu, perlu pula diperhatikan bahwa status hukum tanah tidak mengikuti status hukum pemegang haknya. Perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah yang termasuk hukum tanah diselesaikan menurut hukum yang berlaku terhadap tanahnya, bukan menurut hukum pemegang haknya yang bisa nasional atau bisa juga asing.⁴⁹⁸

7. Asas Hak atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA). Hal ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah yang dikuasai dengan hak apapun oleh perorangan maupun badan hukum, secara langsung maupun tidak langsung, harus bermanfaat bagi masyarakat. Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaan tanah, sifat dan tujuan pemberian hak. Akan tetapi, hal ini tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga

ii) Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian, iii) badan-badan keagamaan; dan iv) badan-badan sosial.

⁴⁹⁶Subjek hukum pemegang HGU diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA dan Subjek hukum HGB diatur dalam Pasal 36 UUPA.

⁴⁹⁷Subjek hukum pemegang Hak Pakai diatur dalam Pasal 42 UUPA dan subjek hukum Hak Sewa Tanah untuk Bangunan diatur dalam Pasal 45 UUPA.

⁴⁹⁸Boedi Harsono, *Hukum Agraria.... Op.Cit*, hlm. 318-319.

pada akhirnya akan tercapailah tujuan terwujudnya kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat. Dengan demikian, suatu hal yang wajar bahwa tanah harus dipelihara baik-baik, ditambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya.⁴⁹⁹ Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemilik atau pemegang hak yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah dengan kewajiban memperhatikan pihak yang ekonominya lemah.

8. Asas Peruntukan dan Penggunaan Tanah Secara Berencana

Asas ini bersumber pada hak menguasai negara yang memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Berdasarkan hal ini, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:⁵⁰⁰

- a. untuk keperluan negara,
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Rencana umum tersebut dirinci dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang disusun secara berjenjang dan komplementer mulai dari ruang wilayah nasional, ruang wilayah provinsi, dan ruang wilayah kabupaten/kota. Dengan adanya rencana umum ini, penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur, sehingga terwujud keterpaduan pembangunan antarsektor, antarwilayah, dan antarpemangku kepentingan dalam pemanfaatan ruang.

⁴⁹⁹Pasal 15 UUPA.

⁵⁰⁰Pasal 14 UUPA.

9. Asas Pemisahan Horizontal

Asas pemisahan horizontal merupakan asas yang lazim berlaku dalam hukum adat yang memiliki makna bahwa benda-benda yang berada di atas tanah bukan merupakan satu kesatuan atau bagian dari tanah yang bersangkutan. Tanah dengan benda-benda yang ada di atasnya merupakan dua hal yang terpisah. Oleh karena itu, setiap perbuatan hukum mengenai hak-hak atas tanah, tidak dengan sendirinya meliputi benda-benda yang berada di atas maupun berada di bawah permukaan tanah.

10. Asas Penyelenggaraan Usaha-Usaha Bersama dalam Bidang Agraria

Asas ini mendorong agar penyelenggaraan kegiatan usaha di bidang pertanian tetap dapat memberikan jaminan kesejahteraan kepada sebanyak mungkin warga masyarakat. Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria.⁵⁰¹ Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong royong lainnya.⁵⁰² Dengan demikian, usaha bersama ini tidak harus dalam bentuk koperasi, namun bisa pula dalam bentuk usaha lain asalkan usaha tersebut merupakan usaha dalam bentuk gotong royong, yaitu amal dari semua untuk kepentingan semua atau jerih payah dari semua untuk kebahagiaan bersama.⁵⁰³ Di dalam penyelenggaraan usaha-usaha bersama di lapangan agraria, termasuk tanah di dalamnya, dilarang dilakukan usaha yang bersifat monopoli.⁵⁰⁴ Larangan monopoli bagi pihak swasta bersifat mutlak, namun bagi negara dimungkinkan adanya pengecualian. Usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.⁵⁰⁵

⁵⁰¹Pasal 12 ayat (2) UUPA.

⁵⁰²Pasal 12 ayat (1) UUPA.

⁵⁰³Boedi Harsono, *Hukum Agraria.... Op.Cit*, hlm. 312.

⁵⁰⁴Pasal 13 ayat (1) UUPA.

⁵⁰⁵Pasal 13 ayat (3) UUPA.

B. Asas-Asas Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah di dalam Hukum Keuangan Negara

Berbeda dengan UUPA, asas-asas hukum pengelolaan tanah pemerintah sebagai bagian dari BMN/D beberapa di antaranya disebutkan dan dinyatakan secara tegas di dalam materi muatan Hukum Keuangan Negara. Adanya konkretisasi asas hukum dalam materi muatan Hukum Keuangan Negara, tidak berarti bahwa asas hukum tersebut telah berubah menjadi norma hukum dan kehilangan fungsinya sebagai abstraksi nilai etis yang memandu dan mendasari materi muatan peraturan perundangan-undangan. Salah satu pertimbangan mengapa asas hukum disebutkan dan dinyatakan secara eksplisit di dalam undang-undang adalah untuk memudahkan masyarakat dalam memahami dan menafsirkan maksud maupun kerangka berpikir dari pembentuk peraturan perundang-perundangan sehingga penafsiran yang beragam dapat diminimalisir.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa Hukum Keuangan Negara diatur oleh dua produk undang-undang, yaitu UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara yang keberadaannya merupakan turunan dari ketentuan Pasal 23 dan Pasal 23C UUD 1945. Materi muatan dari ke undang-undang tersebut bersifat komplementer, tidak dapat dipisahkan satu sama lain. UU Perbendaharaan Negara merupakan penjabaran dari UU Keuangan Negara, sehingga mau tidak mau, asas-asas hukum yang terkandung di dalam UU Keuangan Negara, mesti pula diadopsi oleh UU Perbendaharaan Negara. Asas-asas hukum yang dimaksud adalah asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisitas yang berasal dari asas-asas umum pengelolaan keuangan negara menjadi asas perbendaharaan negara.⁵⁰⁶ Selain dari asas-asas

⁵⁰⁶Penjelasan Umum Angka 2 Paragraf ke tiga UU Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa:

“Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-undang Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara

hukum tersebut, UU Perbendaharaan Negara juga mempunyai asas-asas umum lainnya, yaitu:⁵⁰⁷

- a. Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi pemerintah pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara;
- b. Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- c. setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia;
- d. semua pengeluaran negara, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah pusat, dibiayai dengan APBN;
- e. semua pengeluaran daerah, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah, dibiayai dengan APBD;
- f. anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya mendesak dan/atau tidak terduga disediakan dalam bagian anggaran tersendiri yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah;
- g. kelambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN/APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.

Asas-asas sebagaimana dikemukakan di atas merupakan asas umum yang berlaku untuk seluruh aspek yang melingkupi perbendaharaan negara, termasuk pengelolaan BMN/D. Adapun mengenai asas-asas khusus pengelolaan BMN/D, UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara tidak menyebutkannya dengan tegas. Asas-asas khusus pengelolaan BMN/D disebutkan keberadaannya melalui Pasal 3 ayat (1) PP No. 27 Tahun 2014, yaitu: asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.⁵⁰⁸

jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran”.

⁵⁰⁷Pasal 3 UU Perbendaharaan Negara.

⁵⁰⁸ PP No. 27 Tahun 2014 tidak menjelaskan lebih jauh apa yang dimaksudkan dengan asas-asas tersebut. Pemahaman terhadap asas-asas tersebut dapat dibaca melalui Penjelasan Umum PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/daerah, yang sudah dicabut keberadaannya. Asas fungsional adalah

Selain 6 (enam) asas yang disebutkan oleh PP No. 27 Tahun 2014 di atas, ada beberapa asas lain yang sebenarnya sangat berpengaruh dalam pengelolaan tanah sebagai BMN/D. Asas-asas ini tidak dinyatakan secara eksplisit, namun menjadi suatu hal mendasar di dalam Hukum Keuangan Negara, yakni:

1. Asas Prioritas

Asas prioritas memiliki makna bahwa penggunaan tanah untuk keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah harus menjadi prioritas utama. Dalam konteks ini, penggunaan tanah pemerintah pada dasarnya dibatasi hanya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga, kantor, atau satuan kerja perangkat daerah. Apabila tanah tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya, Pengguna Barang wajib menyerahkan tanah tersebut kepada Pengelola Barang. Tanah pemerintah yang sedang digunakan dan masih diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dimanfaatkan oleh pihak lain maupun dipindahtangankan.⁵⁰⁹ Untuk itu, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib mengelola dan menatausahakan tanah yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya.⁵¹⁰

2. Asas Efektivitas

Asas efektivitas mendorong agar kebijakan pengelolaan BMN/D yang dilakukan instansi pemerintah mampu memberikan daya guna dan hasil guna. Sehubungan dengan ini, ada 3 (tiga) kondisi

pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah di bidang pengelolaan BMN/D yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan gubernur/bupati/walikota sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing. Asas kepastian hukum adalah pengelolaan BMN/D harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan. Asas transparansi adalah penyelenggaraan pengelolaan BMN/D harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar. Asas efisiensi adalah pengelolaan BMN/D diarahkan agar BMN/D digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan BMN/D harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat. Asas kepastian nilai, yaitu pengelolaan BMN/D harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN/D serta penyusunan Neraca Pemerintah.

⁵⁰⁹Pasal 45 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

⁵¹⁰Pasal 44 UU Perbendaharaan Negara.

yang menyebabkan instansi pemerintah dapat mendayagunakan BMN/D, antara lain:

- a. BMN/D tersebut tidak digunakan atau tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah;
- b. tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBN/APBD untuk memenuhi biaya operasional, pemeliharaan, dan/atau perbaikan yang diperlukan terhadap BMN/D;
- c. instansi pemerintah memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah, namun dana yang tersedia dalam APBN/APBD tidak mencukupi untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut.

Konsekuensi dari dianutnya asas ini, tanah pemerintah yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan atau gubernur/bupati/wali kota.⁵¹¹ Setelah tanah tersebut diserahkan, Pengelola Barang mengambil kebijakan terhadap tanah yang bersangkutan dalam bentuk: 1) penetapan status penggunaannya untuk keperluan lain; 2) pemanfaatan; 3) pemindahtanganan; atau 4) penghapusan. Pemanfaatan dan pemindahtanganan BMN/D sebagai perwujudan dari asas efektivitas dilakukan dalam rangka optimalisasi pendayagunaan BMN/D dan untuk mendukung pengelolaan keuangan negara/daerah. Tanah pemerintah bisa saja dimanfaatkan oleh pihak lain sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah, tanpa mengubah status kepemilikannya serta harus memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum. Di samping itu, tanah yang tidak dimanfaatkan atau tidak diperlukan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah dapat pula dipindahtangankan dengan persetujuan DPR/DPRD. Persetujuan ini tidak diperlukan bagi tanah dengan kondisi-kondisi tertentu.⁵¹² Pemindahtanganan BMN/D dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal

⁵¹¹Pasal 49 ayat (3) UU Perbendaharaan Negara.

⁵¹²Pasal 46 ayat (1) dan Pasal 47 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

pemerintah.⁵¹³ Kecuali dalam hal-hal tertentu, penjualan BMN/D dilakukan dengan cara lelang.⁵¹⁴

3. Asas Kemitraan

Asas kemitraan memiliki arti bahwa tanah dapat dimanfaatkan dan dikerja samakan oleh instansi pemerintah dengan pihak lain berdasarkan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.⁵¹⁵ Hukum Keuangan Negara telah menentukan siapa saja yang dapat menjadi mitra instansi pemerintah, bentuk hubungan hukumnya, tata caranya, dan hak dan kewajiban masing-masing pihak.

4. Asas Opportunitas

Asas opportunitas adalah asas yang memberikan peluang kepada instansi pemerintah untuk mendayagunakan tanah pemerintah dalam rangka peningkatan penerimaan negara/daerah. Selain dimaksudkan untuk mendayagunakan tanah pemerintah yang tidak digunakan atau tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas dan fungsinya, instansi pemerintah juga dapat memperoleh keuntungan dari kegiatan pendayagunaan tersebut. Dalam hal ini, instansi pemerintah dapat memperoleh keuntungan finansial dalam bentuk biaya sewa, pembayaran kontribusi, pembagian kelebihan keuntungan dan uang dari hasil penjualan BMN/D.

5. Asas Pengamanan dan Perlindungan

Asas pengamanan dan perlindungan mengandung makna bahwa BMN/D mesti dijaga, dipelihara, dan dipastikan keberadaannya dalam mendukung penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah tidak boleh terganggu karena BMN/D rusak, hilang, diambil dan/ atau dikuasai pihak lain yang tidak bertanggung jawab. Oleh karena itu, UU Perbendaharaan mengantisipasi hal ini dengan membuat kaidah-kaidah sebagai berikut.

⁵¹³Pasal 45 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara.

⁵¹⁴Pasal 48 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

⁵¹⁵Kemitraan adalah perjanjian antara dua pihak atau lebih yang mempunyai komitmen untuk melaksanakan kegiatan yang dikendalikan bersama dengan menggunakan aset dan/atau hak usaha yang dimiliki Lebih lanjut, lihat Lampiran I.02 PSAP 01- 4 di dalam PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

- a. BMN/D yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah pusat/daerah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan.⁵¹⁶
- b. BMN/D dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat/daerah,⁵¹⁷
- c. BMN/D dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.⁵¹⁸
- d. Larangan penyitaan terhadap barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah.⁵¹⁹

Dari hasil kajian terhadap asas-asas hukum yang dianut oleh Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara di atas, ditemukan beberapa asas hukum yang menjadi faktor pengikat dan menyatukannya sebagai kesatuan dalam sistem hukum. Asas-asas hukum tersebut memberikan arah dalam penyusunan konsep penguasaan dan pengelolaan tanah bagi kepentingan instansi pemerintah di masa mendatang. Asas-asas hukum yang dimaksud, sebagai berikut.

1. Asas kepunyaan bersama (hak bangsa)

Tanah yang dikuasai instansi pemerintah adalah kepunyaan rakyat yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsinya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Dalam pengertian penguasaan tersebut, tercakup pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen mempertahankan tingkat penguasaan oleh negara c.q instansi pemerintah. Penguasaannya dilandasi oleh semangat kebersamaan yang termanifestasi dalam pemberian layanan publik dan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2. Asas hak menguasai negara

Instansi pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan sebagian dari hak menguasai negara di dalam kedudukannya sebagai Badan Penguasa yang menyelenggarakan fungsi-fungsi negara. Penguasaan tanah oleh instansi pemerintah dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebesar-besar kemakmuran rakyat inilah yang menjadi ukuran dalam

⁵¹⁶Pasal 49 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

⁵¹⁷Pasal 49 ayat (4) UU Perbendaharaan Negara.

⁵¹⁸Pasal 49 ayat (5) UU Perbendaharaan Negara.

⁵¹⁹Pasal 50 huruf d UU Perbendaharaan Negara.

menentukan tindakan penguasaan dan pengelolaan oleh instansi pemerintah.

3. Asas prioritas yang menempatkan penggunaan tanah diutamakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Konkretisasi dari asas prioritas ini mesti didukung oleh asas hukum sebagai berikut.

- a. Asas efisiensi dan efektivitas

Penggunaan tanah oleh instansi pemerintah betul-betul digunakan untuk pelaksanaan tugas dan fungsinya, serta harus dirawat dan dijaga sehingga terpelihara kelestariannya. Jika tidak, penguasaan tanah tersebut mesti diserahkan lagi ke dalam penguasaan negara untuk kemudian diserahkan kepada pihak lain yang lebih memerlukan.

- b. Asas pengamanan dan perlindungan

Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah tidak boleh terganggu karena tidak adanya jaminan pengamanan dan perlindungan terhadap tanah yang dikuasai instansi pemerintah. Oleh karena itu, larangan penyerahan tanah kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat/daerah, larangan tanah digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman, dan larangan penyitaan terhadap tanah yang dikuasai instansi pemerintah, harus dipertahankan klausulnya dalam undang-undang. Kemudian, tanah yang dikuasai instansi pemerintah mesti tercatat dalam administrasi kantor pertanahan.

4. Asas peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana

Penguasaan tanah oleh instansi pemerintah harus didasarkan dan sesuai dengan rencana penataan ruang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap rencana perolehan tanah, peruntukan penggunaan, maupun pengelolaannya tidak boleh bertentangan dengan rencana penataan ruang.

5. Asas penguasaan tanah tidak boleh dipindahtangankan

Penguasaan tanah oleh instansi pemerintah tidak boleh dipindahtangankan kepada pihak lain. Asas ini berkait erat dengan

asas pembatasan subjek hukum yang berhak atas tanah yang di dalamnya terkandung makna bahwa tidak ada kebebasan dalam pemindahan hak atas tanah, karena bagi tiap hak atas tanah ditentukan syarat yang harus dipenuhi oleh subjek hukumnya.

6. Asas tanah mempunyai fungsi sosial

Instansi pemerintah yang menguasai tanah harus memanfaatkan tanah tersebut sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat bagi keperluan penyelenggaraan pemerintahan dan bermanfaat pula bagi masyarakat luas, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelaksanaan dari asas ini mesti didukung oleh asas-asas berikut.

a. Asas transparansi dan akuntabilitas

Asas ini menekankan bahwa penyelenggaraan penguasaan dan pengelolaan tanah oleh instansi pemerintah harus bersifat terbuka sehingga masyarakat dapat memperoleh informasi yang benar dan dapat dipertanggung jawabkan.

b. Asas oppotunitas

Tanah yang dikuasai dapat dimanfaatkan dan dikerja samakan dengan pihak lain sehingga instansi pemerintah dapat memperoleh keuntungan finansial guna membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pemanfaatan oleh pihak lain tersebut tidak boleh menyebabkan terganggunya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah, serta harus memperhatikan kepentingan masyarakat yang harus dilayani.

c. Asas kemitraan

Pemanfaatan tanah oleh pihak lain dilakukan dengan semangat gotong yang dilandasi prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.

d. Asas demokrasi

Setiap orang/badan hukum memperoleh akses dan mendapat peluang yang sama dalam memanfaatkan tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah.

7. Asas pemisahan horizontal

Asas pemisahan horizontal merupakan dasar dalam mengatur perbuatan-perbuatan hukum instansi pemerintah terhadap tanah dan benda-benda lain yang ada di atas maupun di bawah tanah.

C. Konsepsi Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah di Masa Mendatang

Kebutuhan untuk membentuk konsep merupakan salah satu dari hal-hal yang dirasakan penting dalam hukum. Konsep merupakan alat yang dipakai untuk mengidentifikasi dan mengklasifikasi fenomena dari kenyataan sosial.⁵²⁰ Konsep itu adalah sebuah ide abstrak, gagasan yang mendasari suatu objek yang dituangkan dalam suatu istilah yang digunakan untuk memahami suatu fenomena, sehingga ide abstrak atau gagasan tersebut dapat dimengerti oleh orang lain dengan jelas.⁵²¹ Untuk keperluan analisis ini, konsep itu dibedakan dengan konsepsi. Konsep adalah ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret, sedangkan konsepsi adalah pengertian, pendapat, rancangan yang telah ada dalam pikiran.⁵²² Dengan demikian, konsepsi itu merupakan perwujudan dari interpretasi seseorang terhadap objek atau fenomena yang diamatinya. Misalnya, istilah “tanah” bisa saja dipahami secara berbeda oleh seorang praktisi hukum, petani, atau seorang sosiolog, karena hal tersebut bersifat subjektif, tergantung dari perspektif personal dari yang bersangkutan. Berbeda dengan konsepsi, konsep itu bersifat umum dan sudah diangkat menjadi istilah dan pengertian yang tidak personal.⁵²³ Berdasarkan hal itu, gagasan dalam buku ini masih berupa konsepsi, karena belum diuji dan diterima sebagai sebuah konsep yang disepakati oleh akademisi dan/atau dituangkan ke dalam bentuk regulasi.

1. Penguasaan Tanah oleh Instansi Pemerintah

Tanah adalah sumber daya alam yang sangat penting bagi kehidupan manusia. F.S. Chapin, sebagaimana dikutip Johara T. Jayadinata, menggolongkan tanah dalam tiga kelompok, yaitu yang mempunyai:⁵²⁴

- a. nilai keuntungan, yang dihubungkan dengan tujuan ekonomi, dan yang dapat dicapai dengan jual beli tanah di pasaran bebas;

⁵²⁰Satjipto Rahardjo, *ilmu Hukum..... Op.Cit*, hlm. 307.

⁵²¹*Ibid.*

⁵²²Lihat dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 520.

⁵²³Satjipto Rahardjo, *ilmu Hukum..... Op.Cit*, hlm. 307.

⁵²⁴Johara T. Jayadinata, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Penerbit ITB Bandung, Bandung, 1999, hlm. 28.

- b. nilai kepentingan umum, yang berhubungan dengan pengaturan untuk masyarakat umum dalam perbaikan kehidupan masyarakat;
- c. nilai sosial, yang merupakan hal yang mendasar bagi kehidupan dan dinyatakan oleh penduduk dengan perilaku yang berhubungan dengan pelestarian, tradisi, kepercayaan, dan sebagainya.

Nilai-nilai tanah tersebut di antaranya dapat pula ditemui pada praktik penguasaan tanah oleh instansi pemerintah. Dalam hal ini, sebagaimana dikemukakan pada uraian sebelum-sebelumnya, dasar penguasaan tanah bagi instansi pemerintah adalah Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Kedua jenis hak tersebut memiliki karakteristik tersendiri. Hak Pakai merupakan salah satu jenis hak atas yang memberikan kewenangan keperdataan, sedangkan Hak Pengelolaan adalah bagian dari hak menguasai negara yang memberikan kewenangan publik kepada pemegangnya.

Di dalam ketentuan Hukum Pertanahan, instansi pemerintah mempunyai 2 (dua) kedudukan, yaitu 1) sebagai pelaksana kewenangan hak menguasai negara dalam berbagai tugas; dan 2) sebagai subjek pemegang hak atas tanah yang diwujudkan dalam bentuk Hak Pakai selama dipergunakan. Negara memberi Hak Pengelolaan kepada instansi pemerintah sebagai perwujudan dari instansi pemerintah adalah pelaksana hak menguasai negara. Instansi pemerintah bertindak mewakili negara memberikan tanah kepada masyarakat dalam kapasitasnya sebagai Badan Penguasa. Kemudian, negara memberikan tanah kepada instansi pemerintah dengan Hak Pakai berdasarkan pertimbangan bahwa instansi pemerintah adalah badan hukum yang dapat diberikan hak keperdataan.

Tabel 7.2 Karakteristik Dasar Penguasaan Tanah Pemerintah pada Saat Ini

No.	Kriteria	Dasar Penguasaan Tanah Pemerintah	
		Hak Pakai	Hak Pengelolaan
1.	Penggolongan	Termasuk ke dalam jenis hak atas tanah	Tidak termasuk ke dalam jenis hak atas tanah
2.	Kedudukan Instansi Pemerintah	Badan Hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah	Badan Penguasa yang melaksanakan sebagian dari hak menguasai negara
3.	Mekanisme Perolehan	Konversi dan Pemberian Hak	Konversi dan Pemberian Hak

No.	Kriteria	Dasar Penguasaan Tanah Pemerintah	
		Hak Pakai	Hak Pengelolaan
4.	Ciri	Privat	“Publik” bertendensi privat
5.	Jangka Waktu	Tidak dibatasi, yakni sepanjang tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan tertentu	Tidak dibatasi
6.	Peralihan hak	Tidak dapat dialihkan	Tidak dapat dialihkan
7.	Maksud Pemberian Hak	Untuk menjamin dipenuhinya kebutuhan terhadap tanah bagi keperluan tertentu secara berkelanjutan	Selain dimaksudkan dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat memenuhi keperluan sesuatu hak atas tanah bagi pihak ketiga. Namun, tujuan utamanya adalah untuk penyediaan tanah bagi keperluan pihak ketiga.
8.	Pemegang Hak	a. Instansi Pemerintah Pusat; b. Pemerintah Daerah; c. Pemerintah Desa; dan d. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional. (Pasal 49 PP No. 18/2021)	a. Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara 1) Instansi Pemerintah Pusat; 2) Pemerintah Daerah; 3) Badan Usaha Milik Negara/Badan Hukum Milik Daerah; 4) Badan Bank Tanah; atau 5) Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat b. Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. (Pasal 5 PP No. 18/2021)
9.	Pembebanan	Tidak dapat dilekati di atasnya dengan hak atas tanah	Bagian-bagian tanahnya dapat diberikan dengan Hak Milik, HGB, atau Hak Pakai.
10.	Pembuktian Hak	Sertifikat	Sertifikat

Meskipun instansi pemerintah dimungkinkan mempunyai tanah dengan hak keperdataan, namun konsep kepunyaannya itu tidak bisa

dilepaskan dari konsep kepunyaan bersama yang menjadi filosofi dan konsep dasar penguasaan tanah dalam sistem hukum Indonesia. Konsep dasar penguasaan tanah pemerintah adalah penguasaan tanah untuk pelayanan publik yang akan mendorong terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Filosofi dan konsep dasar penguasaan tanah ini seharusnya menjadi dasar sekaligus menjadi pedoman bagi pemerintah dalam mengatur dan mengambil kebijakan dalam pengelolaan tanah pemerintah. Dengan demikian, antara prinsip-prinsip yang dibangun dalam konsep penguasaan tanah harus sebangun dengan prinsip pengelolaannya.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, Hak Pengelolaan adalah wujud penguasaan tanah yang menunjukkan fungsi instansi pemerintah melaksanakan sebagian dari hak menguasai negara. Meskipun ada upaya untuk mengembalikan Hak Pengelolaan ini ke dalam konsep penguasaan yang bersifat publik, namun upaya tersebut tidak sepenuhnya mampu memupus anggapan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak keperdataan. Indikasi tersebut dapat dicermati pada segi-segi berikut ini:

- a. masih ada peraturan perundang-undangan yang menempatkan Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah atau sejajar dengan hak atas tanah;
- b. walaupun Hak Pengelolaan pada prinsipnya adalah kewenangan yang bersifat publik, namun penguasaan tanahnya diberikan dalam bentuk sertifikat yang lazim diberikan untuk pembuktian hak atas tanah;
- c. penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan dimaknai sekadar untuk memberi landasan pemberian hak atas tanah bagi kebutuhan pihak ketiga yang direalisasikan melalui suatu perjanjian secara tertulis;
- d. instansi pemerintah tidak lagi bertindak selaku Badan Penguasa, melainkan sebagai badan hukum dalam hal penyediaan tanah untuk pihak ketiga.

Di awal pengaturannya di tahun 1965, penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan sangat kental dengan nuansa hukum publik sebagaimana tercermin dari kewenangan yang diatur oleh Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Hak Pengelolaan digunakan untuk keperluan pelaksanaan tugas instansi pemerintah, sehingga Hak Pengelolaan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain. Namun, sejak Orde Baru, Hak Pengelolaan itu mulai mengalami pergeseran makna dan bahkan

ditempatkan sebagai hak atas tanah. Dalam hal ini, pergeserannya ke arah hak keperdataan mulai kentara sejak Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 mulai diberlakukan. Penguasaan Hak Pengelolaan diberikan dalam bentuk sertifikat dan hubungan hukum dengan pihak ketiga dilakukan dengan perjanjian tertulis.⁵²⁵

Ketidakjelasan konsep Hak Pengelolaan, apakah hak yang bersifat publik atau hak yang bersifat keperdataan, akan menimbulkan berbagai kerancuan dan memunculkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, konsep Hak Pengelolaan ini mesti dievaluasi. Menurut hemat Penulis, ada dua alternatif yang dapat diambil untuk evaluasi konsep Hak Pengelolaan tersebut, yaitu: (1) memperkuat konsep Hak Pengelolaan sebagai hak penguasaan tanah yang bersifat publik; atau (2) mereposisi Hak Pengelolaan menjadi hak atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 16 UUPA.

Jika pilihannya adalah memperkuat konsep Hak Pengelolaan sebagai hak penguasaan tanah yang bersifat publik, maka anasir-anasir yang mengandung aspek keperdataan mesti disingkirkan. Tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan tidak perlu disertifikatkan, perbuatan hukum yang dilakukan oleh instansi pemerintah mesti menggunakan instrumen hukum publik, serta ada penegasan bahwa hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan tanah melahirkan kewenangan publik, bukan kewenangan yang berisi hak keperdataan. Sungguhpun demikian, demi terwujudnya tertib administrasi pertanahan, penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan tetap mesti didaftarkan ke kantor pertanahan, namun pendaftaran tanah tersebut tidak diikuti dengan terbitnya sertifikat. Pendaftaran tanah pemerintah mengikuti prosedur pendaftaran tanah negara sebagaimana diatur oleh Pasal 9 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Sebagai konsekuensinya, Hak Pengelolaan tidak dapat dicatat sebagai BMN/D karena penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan bukan menunjukkan penguasaan yang bersifat keperdataan atau kepunyaan instansi pemerintah. Oleh karena karakter penguasaannya yang bersifat publik, maka Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan sebagai harta kekayaan, melainkan sekadar penguasaan tanah sebagai perwujudan dari hak menguasai negara.

⁵²⁵Penerbitan sertifikat disebutkan oleh Pasal 1 ayat (2), sedangkan penyerahan penggunaan tanah kepada pihak ketiga dengan pembuatan perjanjian tertulis diatur oleh Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977.

Namun, jika pilihannya adalah mereposisi Hak Pengelolaan menjadi hak atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 16 UUPA, maka Hak Pengelolaan tersebut tidak dimaknai sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Dalam arti kata, konsep Hak Pengelolaan itu tidak lagi dianggap sebagai bentuk pelaksanaan hak menguasai negara yang konsepnya diturunkan melalui ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, melainkan menjadi hak atas tanah yang konsepnya berasal menurut konstruksi Pasal 16 ayat (1) UUPA. Paling tidak, melalui ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, terbuka ruang bagi dimunculkannya jenis hak atas tanah baru, asalkan keberadaannya ditetapkan dengan undang-undang. Sebagai konsekuensi dari dijadikannya Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah, maka pemberian Hak Milik di atas tanah Hak Pengelolaan tidak diperbolehkan, karena Hak Milik merupakan satu-satunya hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh di dalam hukum tanah nasional. Penetapan Hak Pengelolaan sebagai salah satu dari jenis hak atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA, secara otomatis akan menjadikan Hak Pengelolaan sebagai hak kebendaan yang dapat dimasukkan sebagai harta kekayaan negara/daerah.

Selain dapat menguasai tanah dengan Hak Pengelolaan, instansi pemerintah juga dapat menguasai tanah dalam bentuk Hak Pakai, yaitu Hak Pakai Selama Dipergunakan untuk keperluan tertentu. Hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan tanah Hak Pakai ini adalah hubungan yang bersifat kepunyaan. Hak Pakai merupakan hak keperdataan sebagaimana yang diatur oleh Pasal 16 UUPA. Sayangnya, instansi pemerintah sebagai badan hukum yang dimungkinkan mempunyai tanah dengan Hak Pakai, tidak disebutkan secara eksplisit oleh UUPA. Pemberian Hak Pakai kepada instansi pemerintah merupakan hasil penafsiran terhadap ketentuan Pasal 42 huruf c jo Pasal 41 ayat (2) huruf a UUPA.

Instansi pemerintah sebagai subjek hukum atas Hak Pakai harus dinyatakan dan diatur tegas dalam undang-undang pada masa mendatang. Penegasan pemberian penguasaan tanah dengan Hak Pakai kepada instansi pemerintah tidak cukup dalam bentuk peraturan pemerintah atau peraturan menteri. Hal-hal yang terkait dengan Hak Pakai Selama Dipergunakan wajib diatur dan diuraikan dalam materi undang-undang.

Hak Pakai memberikan kewenangan untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh pemegang haknya. Kewenangan “menggunakan” mengindikasikan bahwa tanah tersebut digunakan untuk kegiatan nonpertanian, sedangkan istilah “memungut hasil” menunjukkan bahwa tanah tersebut dipergunakan untuk kegiatan pertanian. Hak Pakai Selama Dipergunakan lebih dekat konteksnya untuk penggunaan tanah bagi kegiatan non pertanian. Berkaitan dengan hal ini, di dalam Hukum Pertanahan, berlaku asas bahwa semua hak atas tanah wajib digunakan sendiri oleh pemegang haknya dan tidak boleh diserahkan penggunaannya kepada pihak lain.⁵²⁶ Jadi, penggunaan tanah Hak Pakai pada dasarnya ditujukan untuk dipakai sendiri oleh pemegang haknya.

Hak Pakai Selama Dipergunakan memiliki karakter yang sedikit berbeda dengan Hak Pakai yang dipergunakan untuk jangka waktu tertentu. Faktor pembedanya lebih disebabkan karena adanya unsur pelayanan publik dan unsur nonkomersial. Oleh karena itu, Hak Pakai Selama Dipergunakan tidak bisa diperalihkan/dipindahtangankan. Penguasaan tanahnya diberi jangka waktu yang tak terbatas guna menampung kebutuhan instansi pemerintah menggunakan tanah secara berkesinambungan. Menurut ketentuan Hukum Pertanahan, pemindahtanganan kepunyaan instansi pemerintah ini hanya bisa dilakukan melalui prosedur pelepasan hak. Instansi pemerintah melepas hak penguasaan tanahnya kepada negara, yang untuk selanjutnya tanah tersebut diberikan kepada pihak lain oleh negara.

Dalam praktiknya, objek penguasaan tanah dengan Hak Pakai tersebut tidak hanya tertuju pada penggunaan tanah bagi pemakaian sendiri oleh instansi pemerintah. Objek penguasaan tanah dengan Hak Pakai meluas meliputi tanah-tanah yang dipergunakan sepenuhnya oleh masyarakat. Misal, fasilitas umum dan jalan umum disertifikatkan dengan Hak Pakai. Padahal, penggunaan tanahnya murni diperuntukkan bagi kepentingan umum yang dimaksudkan agar bisa diakses secara bebas oleh masyarakat (*open acces*). Penggunaan tanah tersebut tidak terkait langsung dengan kegiatan operasional pemerintahan, karena

⁵²⁶Lihat Pasal 10 dan Pasal 24 UUPA. Secara ekplisit, Pasal 10 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

penyediaan tanahnya memang dimaksudkan dibiarkan terbuka untuk umum dan diakses secara bebas oleh masyarakat. Kebijakan penyertifikatan fasilitas umum dan jalan umum didasarkan atas pertimbangan yaitu:

- a. sebagai bentuk pertanggung jawaban penggunaan APBN/D atas pengadaan tanahnya;
- b. kepentingan tertib administrasi dan pencatatan tanah sebagai aset negara/daerah;
- c. pertanggung jawaban kinerja penyelenggaraan urusan pemerintahan;
- d. keperluan memperoleh opini laporan keuangan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK.

Menurut hemat Penulis, kebijakan penyertifikatan fasilitas umum dan jalan umum merupakan kebijakan yang keliru. Fasilitas umum dan jalan umum merupakan fasilitas yang bersifat *open acces* yang perlu dilindungi dan dijamin keberadaannya bagi pemenuhan hak-hak masyarakat. Jika kebijakan penyertifikatan tersebut terus dibiarkan, maka semangat privatisasi oleh negara akan semakin menguat. Jika dikaji lebih jauh, sesungguhnya kebijakan penyertifikatan fasilitas umum dan jalan umum tersebut merupakan hasil dari “intervensi” Hukum Keuangan Negara terhadap kebijakan yang diambil dalam rezim Hukum Pertanahan.⁵²⁷ Paling tidak, hal itu dapat dicermati dari Penjelasan Pasal 49 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa:

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dalam menetapkan ketentuan pelaksanaan penyertifikatan tanah yang dimiliki dan dikuasai pemerintah pusat/daerah berkoordinasi dengan lembaga yang bertanggung jawab di bidang pertanahan nasional.

⁵²⁷Kasus lainnya yang mencerminkan adanya “intervensi” rezim Hukum Keuangan Negara dapat dicermati pada Peraturan Kepala BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Istilah “Hak Pakai selama dipergunakan” tidak lagi menjadi istilah baku dalam pemberian hak atas tanah oleh BPN. Istilah “Hak Pakai selama dipergunakan” telah diganti dengan istilah “Hak Pakai aset Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah” sebagaimana terungkap dalam Pasal 5. Penggantian penggunaan istilah tersebut seakan-akan memberikan penegasan bahwa perspektif rezim Hukum Keuangan Negara telah merasuki pemikiran para pengambil kebijakan dalam rezim Hukum Tanah.

Menurut Penulis, kebijakan penyertifikatan tanah sebaiknya hanya dilakukan terhadap tanah-tanah yang ditujukan untuk dipakai sendiri guna keperluan operasional instansi pemerintah. Sementara bagi tanah-tanah yang penggunaannya semata-mata diperuntukkan bagi kepentingan umum yang bersifat *open acces*, tidak perlu disertifikatkan. Karena, ada unsur pemenuhan kepentingan masyarakat luas yang harus dilindungi dan dijamin di situ. Dalam hal ini, penyediaan tanah yang ditujukan semata-mata untuk peruntukan umum dengan cara membiarkannya tetap terbuka untuk umum adalah pemenuhan hak konstitusional masyarakat yang menjadi tanggung jawab negara.

Terkait dengan hal itu, J.B.V. Proudhon telah mengelompokkan benda-benda yang ditujukan semata-mata untuk peruntukan umum tersebut ke dalam kelompok benda kepunyaan publik (*domaine public*). J.B.V. Proudhon mengemukakan bahwa benda-benda yang termasuk kepunyaan publik (*domaine public*) sama sekali tidak menjadi objek suatu hak kepunyaan menurut hukum privat. Menurut J.B.V. Proudhon, kewenangan negara atas tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan umum adalah sekadar mengurus (*bestuursdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Jika alur pemikiran J.B.V. Proudhon ini diterapkan, maka fasilitas umum, jalan umum dan fasilitas-fasilitas lainnya yang sengaja diperuntukkan bagi kepentingan umum, tidak perlu disertifikatkan tanahnya oleh instansi pemerintah. Fungsi dari negara c.q instansi pemerintah hanya sekadar mengurus (*bestuursdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Kewenangan pengurusan dan pengawasan tersebut diselenggarakan oleh instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan langsung dengan penggunaan tanah untuk kepentingan umum yang bersifat *open acces* tersebut.

Kasper dan Streit juga memiliki pandangan yang hampir sama dengan pendapat J.B.V. Proudhon. Kasper dan Streit mengelompokkan *domaine public* yang dimaksud J.B.V. Proudhon ke dalam kelompok benda *common property*. Di dalam konsep *common property*, pengecualian dalam penguasaan benda tidak begitu diperlukan. Pendapat yang senada juga dikemukakan oleh Paul Samuelson dengan konsep *Public goods*-nya. *Public goods* adalah barang yang tidak bersaing dalam artian penggunaan barang oleh individu tidak mengakibatkan berkurangnya ketersediaan bagi orang lain. Bilamana suatu barang terkategori sebagai *public goods*, maka tidak mungkin melarang individu lain menggunakannya.

Oleh karena *public goods* bersifat *non excludability* dan *non-rivalry*, maka ia cenderung mengalami *open acces*. Masyarakat dapat menikmati dan mengaksesnya dengan bebas.

Public goods berbeda dengan *private goods* (barang privat). *Private goods* selalu identik dengan kepemilikan pribadi serta memiliki ciri *excludable* dan terbatas. Hak Pakai selama dipergunakan dapat dikategorikan sebagai benda yang berkarakter *Private goods*, karena pemegang Hak Pakai memiliki hak untuk mengecualikan orang lain dari penggunaan benda yang menjadi asetnya (*excludability*). Begitu pula halnya dengan Hak Pengelolaan yang penguasaan tanahnya cenderung bergeser ke arah penguasaan yang bersifat privat.

Bukti penguasaan atas *publiek domein* atau *public goods* tidak mesti harus dibuktikan dengan sertifikat. Instansi pemerintah masih tetap memungkinkan menguasai dan mengawasi secara utuh benda-benda yang diperuntukkan bagi kepentingan umum dengan adanya kegiatan pemeliharaan rutin yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Jika ditelisik secara utuh, Hukum Keuangan Negara pun sebenarnya tidak terlalu mempersoalkan pembuktian penguasaan tanah harus dibuktikan dengan sertifikat, karena pendekatan penguasaan tanahnya lebih berorientasi pada penguasaan fisik. Suatu bidang tanah dapat saja dianggap di bawah penguasaan suatu instansi pemerintah, jika di instansi pemerintah tersebut terdapat anggaran yang membiayai pemeliharaan tanah yang bersangkutan dan instansi pemerintah tersebut memiliki kewenangan mengurus dan mengawasi penggunaan tanah yang bersangkutan.

Persoalan lain yang akan mengemuka terkait dengan penguasaan tanah *publiek domein* atau *public goods* tersebut adalah bagaimana mewujudkan kepastian hukum dalam pengurusannya oleh instansi pemerintah? Menurut hemat Penulis, kepastian hukumnya dapat diwujudkan melalui pendaftaran tanah tersebut ke kantor pertanahan. Tata cara pendaftarannya menggunakan prosedur pendaftaran tanah sesuai ketentuan Pasal 9 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, yakni dilakukan dengan cara membukukan bidang tanahnya ke dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat. Jadi, keberadaan tanah tersebut bisa dianggap sebagai tanah negara. Keberadaannya tidak tercatat sebagai BMN/D, akan tetapi dicatat dalam pembukuan tersendiri sebagai dasar dan pedoman pengambilan kebijakan pengurusan dan pengawasannya oleh instansi pemerintah.

Dengan demikian, makna Hak Pakai yang diberikan kepada instansi pemerintah adalah hak pakai atas tanah yang ditujukan untuk pemakaiannya sendiri guna kepentingan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Objek penguasaan tanah dengan Hak Pakai tidak termasuk tanah-tanah yang dikategorikan sebagai *publiek domein*, yang penggunaannya bersifat *open acces*. Penguasaan tanah dengan Hak Pakai dapat dikatakan sebagai penguasaan tanah yang bersifat privat (*private property*).

Agar tanah-tanah Hak Pakai yang dikuasai instansi pemerintah tersebut betul-betul digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penggunaan tanahnya mesti dibatasi oleh hal-hal berikut:

- a. penguasaan tanah Hak Pakai adalah semata-mata digunakan atau dipakai sendiri oleh instansi pemerintah sesuai dengan kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- b. instansi pemerintah akan kehilangan kewenangan penguasaan Hak Pakai manakala maksud dan tujuan penguasaannya tidak sesuai lagi dengan tugas pokok dan fungsi dari instansi pemerintah yang bersangkutan;⁵²⁸
- c. luas tanah Hak Pakai yang dikuasai tidak boleh melebihi dari kebutuhan instansi pemerintah yang bersangkutan;
- d. instansi pemerintah wajib menggunakan, memelihara, dan menjaga agar tanah Hak Pakai yang dikuasainya tetap terus terpelihara kelestariannya, terutama untuk mendukung terlaksananya tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah;
- e. tanah Hak Pakai yang dikuasai instansi pemerintah dapat saja dimanfaatkan oleh pihak lain, asalkan pelaksanaannya masih dalam koridor mendukung pelaksanaan tugas pokok instansi pemerintah dan dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan

⁵²⁸Sebagai contoh untuk hal ini dapat dicermati dalam hal penyelenggaraan kewenangan konkuren di bidang pendidikan. Urusan penyelenggaraan pendidikan menengah (SMA/SMK) pada awalnya menjadi kewenangan pemerintah kota/kabupaten, namun berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 urusan tersebut berpindah menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan tidak lagi diurus oleh pemerintah kota/kabupaten. Sebagai konsekuensinya, tanah-tanah yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan urusan pendidikan menengah di kabupaten/kota harus diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah provinsi yang mempunyai kewenangan di bidang pendidikan menengah.

fungsinya dengan tetap mengutamakan kepentingan masyarakat yang harus dilayani.

Apabila, misalnya, instansi pemerintah mengabaikan atau melanggar prinsip-prinsip di atas, penguasaan tanah dengan Hak Pakai tersebut dapat dicabut negara melalui Kementerian ATR/BPN. Penguasaan tanah tersebut dapat dialihkan ke instansi lain atau dapat dijadikan sebagai objek *landreform* oleh negara.

Pemberian Hak Pakai kepada instansi pemerintah seyogianya masih tetap diberikan atas nama Pemerintah Republik Indonesia, pemerintah daerah, atau pemerintah desa. Hal ini dimaksudkan untuk mempertegas bahwa tanah yang dikuasai instansi dengan Hak Pakai adalah kepunyaan pemerintah dalam kedudukannya sebagai badan hukum yang mempunyai harta kekayaan. Kementerian/Lembaga, kantor atau satuan kerja perangkat daerah bertindak sebatas pengguna tanah. Sehubungan dengan hal ini, untuk mengendalikan penguasaan tanah, maksud dan tujuan penggunaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah sebaiknya dicantumkan secara spesifik dan tegas dalam sertifikat tanah. Atas dasar itu, Pemerintah Republik Indonesia (pemerintah pusat) atau pemerintah daerah bisa saja akan kehilangan hak penguasaannya atas tanah bilamana suatu urusan pemerintahan tertentu tidak lagi menjadi kewenangannya.

Tabel 7.3 Konsepsi Hak Pakai bagi Keperluan Instansi Pemerintah

No.	Kriteria	Karakteristik
1.	Pendekatan yang digunakan	Hak Pakai merupakan kepunyaan instansi pemerintah yang dimaksud untuk dipakai sendiri bagi penyelenggaraan urusan pemerintahan.
2.	Kedudukan Instansi Pemerintah	Badan Hukum Publik
3.	Tujuan	Untuk pemakaian sendiri bagi keperluan penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan tugas pokok, fungsi, maupun kewenangan dari instansi pemerintah yang bersangkutan.
4.	Kewenangan	Kewenangan yang terbatas pada penggunaan permukaan bumi, yang disebut dengan tanah dan penguasaannya berlangsung selama dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu.

No.	Kriteria	Karakteristik
5.	Perolehan tanah	Pemberian hak oleh negara
6.	Pemegang Hak	1) Pemerintah Pusat 2) Pemerintah Daerah 3) Pemerintah Desa.
7.	Peralihan hak	Tidak dapat dialihkan, namun bisa dilepaskan haknya untuk kemudian diberikan kepada pihak lain.
8.	Sumber penerimaan keuangan negara/daerah	Dapat menjadi sumber penerimaan negara/daerah sepanjang dimaksudkan untuk mendukung tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah, serta tidak boleh menyebabkan terganggunya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Kewenangan penggunaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah hanya meliputi permukaan bumi.⁵²⁹ Tubuh bumi di bawah tanah dan sebagian ruang yang ada di atasnya, bukan merupakan objek hak yang dapat dipunyai pemegang hak atas tanah. Adapun penggunaan ruang yang meliputi tubuh bumi dan ruang udara hanya sekadar diperlukan dan dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵³⁰ Mengapa hal ini perlu ditekankan? Karena, praktik yang berlangsung di dalam Hukum Keuangan Negara, ruang yang ada di atas dan di bawah permukaan bumi telah dijadikan sebagai objek penyewaan yang dapat menjadi sumber penerimaan negara. Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No. 57/PMK.06/2016 mengatur bahwa objek sewa yang berupa tanah dan/atau bangunan dapat dilakukan untuk sebagian atau keseluruhan dan dapat pula dilakukan atas ruang di bawah/di atas permukaan tanah. Padahal, kepunyaan seseorang/badan hukum atas tanah itu terbatas pada permukaan bumi saja, sedangkan tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya tidak merupakan objek kepunyaan dari yang bersangkutan. Dengan demikian, hubungan

⁵²⁹Dalam artian yuridis, tanah adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah merupakan hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara di atasnya, sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Lihat dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria.... Op.Cit.*, hlm. 18 dan Maria S.W. Sumardjono, *Tanah: dalam Perspektif..... Op.Cit.*, hlm. 128.

⁵³⁰Lihat Pasal 4 ayat (2) UUPA.

instansi pemerintah dengan permukaan bumi (tanah), tubuh bumi dan air, serta ruang yang ada di atasnya sekadar hubungan penggunaan. Suatu penggunaan yang ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang pelaksanaannya diatur dan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan.

2. Perbuatan Hukum dalam Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah

Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara mempunyai pandangan yang sama dalam meletakkan fungsi tanah bagi keperluan instansi pemerintah, yaitu menempatkan fungsi tanah sebagai sarana yang digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Meskipun rezim Hukum Keuangan Negara memberi peluang didayagunakannya tanah bagi kepentingan penerimaan keuangan negara/daerah, namun jika akan mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah, maka pendayagunaan tanah tersebut tidak diperkenankan. Di samping itu, Hukum Keuangan Negara juga menyediakan klausul-klausul pengaman berupa larangan penyitaannya, larangan menyerahkannya kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan, dan larangan menggadaikan atau menjadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman. Hal tersebut menunjukkan bahwa Hukum Keuangan Negara menaruh perhatian besar terhadap upaya-upaya perlindungan tanah sebagai benda yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Perbedaan mendasar antara Hukum Keuangan Negara dengan Hukum Pertanahan terletak pada paradigmanya dalam meletakkan hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan tanah. Hukum Keuangan Negara berangkat dari paradigma bahwa tanah itu adalah aset yang menjadi milik seutuhnya dari negara/daerah. Kewenangan yang dimiliki instansi pemerintah dikonstruksi seperti kewenangan pemegang Hak Milik sebagaimana diatur oleh Hukum Pertanahan. Instansi pemerintah diberi kewenangan menyewakan tanah dan bahkan dapat memindahtangankan penguasaan tanahnya tersebut melalui penjualan kepada pihak lain. Sementara itu, di dalam Hukum Pertanahan, penguasaan tanah yang sudah diberikan dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, tidak boleh dialihkan dan/atau disewakan kepada pihak lain.

Meskipun dalam beberapa hal terjadi perbedaan pandangan, namun kedua rezim hukum ini mempunyai pandangan yang relatif sama, yakni tanah adalah untuk kepentingan pelayanan publik yang harus dijaga dan dilindungi keberadaannya guna mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah mewujudkan tujuan negara. Adapun perbedaan pandangan dalam melihat nilai ekonomi yang menjadi nilai intrinsik dari tanah pun sebenarnya tidak terlalu bersifat prinsipil. UUPA pun sebenarnya juga sudah menginsyafi keberadaan nilai ekonomi yang terkandung dalam tanah. Secara eksplisit, UUPA menyebutkan bahwa wewenang di bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah.⁵³¹ Sungguhpun demikian, penjabaran nilai ekonomi dari tanah ini harus sesuai dengan kaidah-kaidah yang terkandung dalam asas kepemilikan bersama (hak bangsa) dan asas hak menguasai negara yang menjadi asas pokok bagi pengaturan penguasaan tanah untuk keperluan instansi pemerintah. Penguasaan tanah dikuasai oleh instansi pemerintah dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berangkat dari persamaan-persamaan dari Hukum Keuangan Negara dan Hukum Pertanahan tersebut, perlu kiranya dirumuskan suatu konsep yang menempatkan penguasaan tanah dalam segala aspek publiknya dengan tetap membuka ruang bagi pemanfaatan nilai ekonomi yang menjadi nilai intrinsik dari tanah. Selain itu, kedudukan tanah dalam konteksnya sebagai harta kekayaan negara/daerah juga tidak bisa diabaikan begitu saja. Sehubungan dengan hal ini, di dalam literatur ilmu hukum, dikenal sebuah konsep benda yang dinamakan dengan benda *res extra commercium*, yakni benda yang termasuk ke dalam objek yang tidak boleh diperdagangkan.⁵³² Di dalam Hukum Keuangan Negara, kaidah tanah sebagai benda *res extra commercium* dapat disimak dari adanya klausul: (1) BMN/D dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat/daerah; (2) BMN/D dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman; dan (3) larangan penyitaan terhadap barang

⁵³¹Lihat Penjelasan Pasal 2 UUPA.

⁵³²Hukum Romawi membedakan tanah berdasarkan tujuan penggunaannya, yaitu tanah untuk objek perdagangan (*res in commercium*) dan tanah yang tidak boleh dijadikan objek perdagangan (*res extra commercium*). Lihat dalam Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas....., Op.Cit*, hlm. 14.

tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah. Sementara itu, tanah sebagai benda *res extra commercium* di dalam Hukum Pertanahan tercermin dari adanya prinsip penggunaan tanah dibatasi bagi keperluan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah yang hak penguasaan tanahnya hanya berlangsung selama tanah dipergunakan untuk menyelenggarakan urusan-urusan tertentu.

Dalam posisinya sebagai benda *res extra commercium*, tanah yang berstatus Hak Pakai atau hak keperdataan lainnya merupakan *res publicae*, karena penguasaannya dilakukan oleh instansi pemerintah yang penggunaannya ditujukan untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat.⁵³³ Sementara itu, bagi tanah-tanah yang penggunaannya dinikmati langsung oleh para anggota masyarakat secara bersama-sama (*publiek domein*), tanahnya merupakan *res communes* berhubung karena sifatnya yang *open acces*.

Sebagai konsekuensi dari gagasan ini, instansi pemerintah dilarang menjadikan tanah yang dikuasainya menjadi komoditas ekonomi, karena status tanah yang dikuasainya itu adalah benda *res extra commercium*. Berdasarkan hal itu, instansi pemerintah tidak berhak menjual dan mengalihkan tanah yang dikuasainya kepada siapa pun jua. Sekiranya secara teknis tanah tersebut dipandang perlu untuk dialihkan penguasaannya kepada pihak lain, maka instansi pemerintah mesti mengembalikan penguasaan tanahnya kepada negara terlebih dahulu. Di dalam proses pengembalian penguasaan tanah tersebut, instansi pemerintah dapat mengemukakan alasan-alasan dan motivasi mengapa tanah itu dikembalikan, serta dapat pula menyampaikan rekomendasi kepada siapa sebaiknya penguasaan tanah tersebut diserahkan. Negara, dalam hal ini Kementerian ATR/BPN, mempunyai otoritas penuh memutuskan kepada siapa selanjutnya penguasaan tanah tersebut diberikan. Usulan dari instansi pemerintah yang melepaskan penguasaan tanah hanya sekadar bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan. Jadi, konsep pengalihan tanah dalam bentuk penjualan, tukar menukar, hibah, dan penyertaan modal tidak

⁵³³*Res publicae* ini dipahami Roscoe Pound sebagai “*they were made for or from their nature they were adapted to public use, that is use for public purpose by public functionaries or by the political community*”. Roscoe Pound, *An Introduction to The Philosophy...* Ibid, hlm. 197.

dapat diimplementasikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai instansi pemerintah. Adapun pertimbangannya adalah:

- a. tanah yang dikuasai instansi pemerintah merupakan tanah yang berstatus *res extra commercium* (asas tanah bukan komoditi ekonomi);
- b. penggunaan tanah oleh instansi pemerintah adalah sepanjang untuk keperluannya saja yang disertai dengan ketentuan bahwa kalau tidak digunakan sesuai dengan keperluannya harus dikembalikan lagi kepada negara (asas prioritas untuk kepentingan publik);
- c. pihak lain yang berhak menerima pengalihan tanah harus merupakan subjek hukum yang memenuhi syarat sebagai pihak yang berhak atas tanah yang bersangkutan (asas pembatasan subjek hukum yang berhak atas tanah).

Di samping itu, tidak dapat pula dimungkiri bahwa tanah-tanah yang dikuasai pemerintah jumlahnya terbatas. Untuk itu, adakalanya instansi pemerintah harus melakukan pengadaan tanah demi memenuhi ketersediaan tanah untuk keperluannya. Saat ini, selain menggunakan instrumen hukum pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012, perolehan tanah bagi keperluan instansi pemerintah juga dapat dilakukan secara langsung dengan pemegang hak atas tanah melalui jual beli, tukar menukar atau cara lainnya yang disepakati kedua belah pihak.⁵³⁴ Pada masa mendatang, perolehan tanah melalui cara jual beli atau tukar menukar dengan masyarakat perlu ditinjau ulang, karena perbuatan hukum tersebut bertentangan dengan Asas Pembatasan Subjek Hukum yang Berhak atas Tanah. Dalam hal ini, peralihan hak hanya bisa dilakukan di antara sesama subjek hukum yang memenuhi kriteria sebagai pemegang hak pada tanah yang bersangkutan. Pada umumnya, instansi pemerintah tidak memenuhi kriteria sebagai subjek hukum yang berhak atas tanah yang akan dibeli atau ditukarnya dengan masyarakat. Dengan demikian, Asas Pembatasan Subjek Hukum yang Berhak atas Tanah memegang peranan penting dalam proses peralihan hak atas tanah.

⁵³⁴Di dalam Pasal 121 Peraturan Presiden No. 40 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, disebutkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang luasnya tidak lebih dari 5 (lima) hektar dapat dilakukan secara langsung oleh instansi yang memerlukan tanah.

Pengadaan tanah oleh instansi pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan prosedur pelepasan hak.⁵³⁵ Pelepasan hak ini dilakukan dalam hal apabila telah terpenuhi dua kondisi. *Pertama*, pihak yang menguasai tanah menerima ganti kerugian sesuai dengan bentuk dan besaran yang telah disepakati bersama instansi pemerintah. *Kedua*, pihak yang berhak atas tanah menyerahkan penguasaan tanahnya secara sukarela kepada negara.⁵³⁶ Kesepakatan pelepasan hak ini dinyatakan dan dituangkan ke dalam akta pelepasan hak di hadapan pejabat yang berwenang. Jadi, dalam proses perolehan tanah tersebut, instansi pemerintah tidak melakukan pembelian, melainkan memberikan ganti kerugian atas tanah yang dilepaskan haknya oleh masyarakat.

Di samping tidak bisa menggunakan cara jual beli dan tukar menukar, instansi pemerintah pun juga tidak dapat menyewakan tanah yang dikuasainya. Penjelasan Pasal 44 an 45 UUPA kiranya sudah cukup tegas dan lugas menyatakan hal yang demikian. Penyewaan tanah hanya dapat dilakukan di atas tanah Hak Milik.⁵³⁷ Walaupun demikian, bukan berarti instansi pemerintah tidak berhak menyewakan aset-asetnya. Berdasarkan asas pemisahan horizontal, instansi pemerintah masih bisa menyewakan bangunan dan/atau benda-benda yang berada di atas tanah yang dikuasainya kepada pihak lain, karena antara tanah dengan benda-benda yang ada di atasnya merupakan dua hal yang terpisah.

⁵³⁵Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan (Pasal 1 angka 9 UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum).

⁵³⁶J. Satrio mengartikan pelepasan hak (*afstand van recht*) sebagai suatu pernyataan bahwa yang bersangkutan membuang haknya, tidak mau menggunakannya lagi, dan tidak membutuhkan lagi hak itu, J. Satrio, 2016, *Pelepasan Hak, Pembebasan Utang, dan Merelakan Hak (rechtsverwerking)*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 9.

⁵³⁷Konsep ini berasal dari Hukum Adat. Wirjono Prodjodikoro mengemukakan bahwa cara berpikir orang-orang Indonesia (hukum adat) bersifat konkret yang selalu menunjuk pada hal yang dilihat, didengar atau diraba sehingga yang dapat disewa adalah hanya barang-barang yang bertubuh. Penyewa bukan menyerahkan hak milik atas barang, melainkan hanya pemakaian dan pemungutan hasil dari barang itu. Kalau di Belanda, yang dapat menyewakan itu tak hanya pemilik barang, namun semua orang yang berdasar atas suatu hak mempunyai kuasa untuk memindahkan pemakaian barang tersebut ke tangan orang lain. Lihat dalam Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Penerbit Sumur Bandung, Bandung, 1981, hlm. 50.

Penerapan asas oppertunitas masih tetap dimungkinkan dalam penguasaan dan pengelolaan tanah. Kecuali pemanfaatan tanah dalam bentuk sewa, pemanfaatan tanah dalam bentuk pinjam pakai, KSP, BGS/BSG, atau KSPI masih tetap dapat dilaksanakan oleh instansi pemerintah. Sungguhpun demikian, pemanfaatan tanah tersebut wajib memperhatikan prinsip-prinsip yaitu:

- a. pemanfaatan tanah dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah;
- b. pemanfaatan tanah dilakukan dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum;
- c. pemanfaatan tanah dilakukan dengan tidak mengubah status penguasaan tanah yang menjadi objek pemanfaatan dan harus ditetapkan status penggunaannya terlebih dahulu;
- d. biaya pemeliharaan dan pengamanan tanah serta biaya pelaksanaan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah dibebankan pada mitra pemanfaatan;
- e. penerimaan negara/daerah dari pemanfaatan tanah merupakan penerimaan negara/daerah yang wajib disetorkan seluruhnya ke rekening Kas Umum Negara/Daerah;
- f. tanah yang menjadi objek pemanfaatan dilarang dijaminkan atau digadaikan.

Penerimaan negara/daerah yang berasal dari pendayagunaan tanah dipungut melalui retribusi.⁵³⁸ Pembayaran retribusi tersebut dilakukan atas dasar bahwa instansi pemerintah memberikan layanan dalam bentuk penyediaan bagian-bagian tanah yang dibutuhkan

⁵³⁸Retribusi (*retributie*) adalah pungutan memaksa yang berhubungan langsung dengan prestasi pelayanan publik yang dijalankan oleh aparatur pemerintahan untuk kepentingan masyarakat yang dilayani. Josef Riwu Kaho mengidentifikasi setidaknya ada empat ciri mendasar dari retribusi, yaitu: a) retribusi dipungut oleh negara; b) dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis; c) adanya kontraprestasi yang secara langsung dapat ditunjuk; dan d) retribusi dikenakan pada setiap orang/badan yang menggunakan/mengenyam jasa-jasa yang disiapkan Negara. Uraian lebih lanjut dapat dibaca dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 170-172.

oleh masyarakat.⁵³⁹ Instansi pemerintah mengutip retribusi sebagai bentuk pembayaran atas jasa atau pelayanan penyediaan tanah yang dimanfaatkan oleh orang/badan hukum.⁵⁴⁰ Berdasarkan hal ini, setiap pungutan yang timbul dari pemanfaatan tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah mesti diatur secara tunggal dalam bentuk retribusi. Tidak perlu lagi ada jenis pungutan lain, semisal pembayaran kontribusi, pembagian kelebihan keuntungan, dan bentuk-bentuk kutipan lainnya. Bentuk dan besaran jumlah retribusi yang harus dibayarkan diatur sedemikian rupa berdasarkan jenis layanan, fasilitas yang disediakan, dan pola pemanfaatan tanah oleh masyarakat. Besaran jumlah retribusi yang dipungut ditetapkan bervariasi sesuai dengan harga pasaran yang berlaku di tengah-tengah masyarakat.

Dari uraian-uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tanah yang digunakan instansi pemerintah dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya memiliki karakteristik yang berbeda dengan BMN/D lainnya. Meskipun demikian, Hukum Keuangan Negara masih tetap memperlakukannya dengan cara yang tidak berbeda. Tanah dianggap sebagai aset tetap karena telah memenuhi lima kriteria, yakni (1) berwujud; (2) mempunyai masa manfaat lebih dari 12 bulan; (3) biaya perolehan aset dapat diukur secara andal; (4) tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal entitas; dan (5) diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan. Dengan mengingat bahwa tanah sebagai bagian dari permukaan bumi adalah kekayaan negara yang tidak bisa dilepaskan begitu saja maknanya dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka tanah

⁵³⁹Pihak yang berkepentingan akan memperoleh layanan, jika yang bersangkutan telah membayar sejumlah uang atas jasa layanan yang diberikan instansi pemerintah. Paksaan dalam pungutan retribusi bersifat ekonomis, yaitu diserahkan kepada pihak yang berkepentingan untuk membayarnya atau tidak. Lihat dalam Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 5-7.

⁵⁴⁰Pola pemungutannya bisa merujuk atau mengadopsi mekanisme pemungutan Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Di dalam UU No. 28 Tahun 2009, Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah ini dipungut atas dasar orang/badan hukum memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah daerah. Prinsip yang digunakan adalah prinsip komersial. Sebagai konsekuensi dianutnya prinsip komersial ini, besaran tarif pelayanan penyediaan tanah bisa saja disesuaikan dengan harga pasaran yang berlaku di tengah-tengah masyarakat.

yang dikuasai oleh instansi pemerintah mesti diletakkan dalam konteks benda yang bersifat *res extra commercium*.

Dummy

Dummy

Penutup

Hukum Pertanahan tidak mengatur tanah dalam segala aspeknya, akan tetapi mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut dengan hak-hak penguasaan tanah. Meskipun demikian, penguasaan tanah secara fisik tetap mempunyai kedudukan penting di dalam rezim Hukum Pertanahan. Secara fisik, hubungan antara instansi pemerintah dengan tanah ditunjukkan dengan adanya kegiatan penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah. Paling tidak, ada dua kemungkinan penguasaan tanah secara yuridis oleh instansi pemerintah, yaitu:

1. Tanah Negara; dan
2. Tanah Pemerintah, berupa Hak Pengelolaan dan/atau Hak Pakai Selama Dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Berbeda halnya dengan Tanah Negara, penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan dan Hak Pakai lebih menunjukkan karakter privat sehingga instansi pemerintah dapat memperlakukannya seperti barang privat (*private goods*) yang dibatasi oleh batas-batas tertentu. Dalam hal ini, hak-hak penguasaan tanah tersebut diberikan dengan menggunakan dua pola. *Pertama*, negara memberi tanah atas dasar pertimbangan bahwa instansi pemerintah adalah subjek hukum yang berhak mempunyai tanah dengan sesuatu hak atas tanah. Untuk itu, instansi pemerintah diberi hak penguasaan tanah dalam bentuk Hak Pakai, yaitu Hak Pakai Selama Dipergunakan untuk keperluan tertentu. Kedudukan instansi pemerintah di dalam penguasaan tanah dengan Hak Pakai ini adalah sebagai badan hukum publik. *Kedua*, negara memberi

tanah dalam pengelolaan instansi pemerintah, yang menempatkan kedudukan instansi pemerintah sebagai pelaksana dari hak menguasai negara. Hal ini diwujudkan dalam bentuk pemberian Hak Pengelolaan kepada instansi pemerintah. Penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan mengindikasikan bahwa instansi pemerintah adalah pelaksana hak menguasai negara yang bertindak sebagai Badan Penguasa, bukan sebagai Badan Hukum.

Pemberian hak-hak penguasaan tanah kepada instansi pemerintah, baik Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan, dimaksudkan untuk mendukung terselenggaranya tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah di dalam memberikan layanan publik kepada masyarakat. Penguasaan tanah dengan hak-hak penguasaan tersebut akan berlangsung selama tanah itu dipergunakan untuk keperluan tertentu. Jadi, konteks penguasaan tanah oleh instansi pemerintah dititikberatkan pada aspek penggunaan, yaitu digunakan untuk pelayanan publik sebagai wujud dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah. Atas dasar itu, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tidak dapat dipindahtangankan dan dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hal ini dimaksudkan agar keberlangsungan pemberian pelayanan publik oleh instansi pemerintah tetap terus berjalan secara berkesinambungan. Konsep penguasaan tanah pada aspek penggunaannya ini menyebabkan setiap instansi pemerintah yang berbentuk kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, ataupun pemerintah daerah berhak menguasai tanah dengan Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan.

Sementara itu, di dalam rezim Hukum Keuangan Negara, penguasaan tanah oleh instansi pemerintah lebih kepada konteks tanah adalah harta kekayaan. Hukum Keuangan Negara mengkonstruksikan bahwa tanah adalah benda yang bernilai ekonomi, dapat diukur dalam satuan uang, serta diharapkan memberi manfaat ekonomi atau sosial di masa depan. Pendekatannya adalah pendekatan kepemilikan karena tanah dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara. Oleh karena itu, selain mempunyai fungsi digunakan untuk mendukung penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah, tanah juga diberi fungsi sebagai sumber pendapatan atau penerimaan keuangan negara/daerah.

Kedudukan tanah di dalam Hukum Keuangan Negara tidak ada bedanya dengan BMN/D lainnya, sehingga tanah dapat dijadikan sebagai

objek dalam hubungan hukum keperdataan tertentu oleh instansi pemerintah. Hukum Keuangan Negara memberi peluang kepada instansi pemerintah untuk memanfaatkan dan memindahtangankan tanah yang dikuasainya itu. Keabsahan penguasaan dan pengelolaan tanah sangat ditentukan oleh penetapan status penggunaan tanah bagi keperluan suatu instansi pemerintah. Dengan demikian, pengurusan pendaftaran tanah maupun proses baliknama tidak menjadi prioritas karena dapat saja diurus belakangan. Bagi rezim Hukum Keuangan Negara, penetapan status penggunaan tanah merupakan faktor kunci untuk dilakukannya tindakan penggunaan, pemanfaatan maupun pemindahtanganan tanah.

Penguasaan tanah secara yuridis diberikan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah, sedangkan Kementerian/Lembaga, kantor dan satuan kerja perangkat daerah yang menguasai fisik tanah hanya bertindak sebagai pengguna yang penggunaannya ditatausahakan oleh Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang. Penguasaan fisik di tangan Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang ini merupakan penguasaan yang bersifat administratif. Bentuk pertanggung jawaban pengelolaan tanah dilaksanakan menurut prinsip-prinsip administrasi keuangan negara sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Pengaturan pengelolaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah tidak diurai dan diatur secara spesifik oleh rezim Hukum Pertanahan. Pengelolaan tanah yang terdapat di dalam Hukum Pertanahan bukan merupakan suatu rangkaian proses yang saling terkait dan saling terhubung satu sama lain. Sebaliknya, Hukum Keuangan Negara mengatur secara terperinci mengenai pengelolaan tanah sebagai BMN/D ke dalam siklus logistik yang disesuaikan dengan siklus perbendaharaan.

Disharmoni antara rezim Hukum Pertanahan dan rezim Hukum Keuangan Negara berimplikasi terhadap praktik penguasaan dan pengelolaan tanah pemerintah, baik dari segi konsep penguasaan tanah, penentuan subjek hukum yang berhak memperoleh tanah, pemanfaatan tanah, maupun peralihan/pemindahtanganan penguasaan tanah.

Penguasaan tanah secara fisik tidak senantiasa diiringi dengan penguasaan tanah secara yuridis, sehingga terdapat tanah-tanah yang dikuasai instansi pemerintah belum disertifikat atau dibaliknamakan atas nama instansi pemerintah yang bersangkutan. Penguasaan fisik tanah terkadang tidak ditindaklanjuti dengan penetapan status penggunaan

tanah bagi keperluan instansi pemerintah. Dalam hal ini, penetapan status penggunaan merupakan dasar terhadap dilakukannya tindakan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan tanah oleh instansi pemerintah tertentu. Penggunaan tanah oleh instansi pemerintah terkadang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan diberikannya hak. Bahkan, ada pula yang tidak dimanfaatkan dan dipergunakan bagi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan lebih mengemukakan aspek yang bersifat pragmatis dan ekonomis, karena penguasaan tanah itu digunakan untuk merealisasikan perjanjian BGS sebagaimana diatur oleh rezim Hukum Keuangan Negara.

Kemudian, jika ditelaah dari segi peraturan perundang-undangan, kepastian hukum terhadap penguasaan tanah oleh instansi pemerintah juga masih belum terwujud. Pertentangan norma masih terjadi, baik secara eksternal maupun internal. Secara eksternal, Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara belum mempunyai pandangan yang sama dalam mengatur penguasaan tanah pemerintah, terutama dari segi pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah. Dari aspek internal, pengaturan hak penguasaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah belum diatur secara konsisten dan *rigid* oleh rezim Hukum Pertanahan. Hak penguasaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah tidak diuraikan dalam undang-undang dan bahkan cenderung diatur melalui diskresi pemerintah di dalam berbagai peraturan menteri. Kealpaan UUPA mengelaborasi penguasaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah membuka ruang bagi munculnya berbagai penafsiran yang menyebabkan penguasaan tanah oleh instansi pemerintah, terutama Hak Pengelolaan, menjadi tidak konsisten dan mudah diintervensi oleh kebijakan dan regulasi yang berkembang di dalam rezim Hukum Keuangan Negara. Lebih jauh, hal ini menyebabkan terjadinya pembiasaan dan penyimpangan terhadap norma maupun nilai-nilai yang dikandung oleh UUPA. Hak Pengelolaan yang semula dimaksudkan sebagai “fungsi” pengelolaan, berubah menjadi hak. Hak Pengelolaan mengalami pergeseran sehingga tidak lagi hanya sekadar sebagai sarana pemberian pelayanan kepada masyarakat dalam hal penyediaan tanah, namun lebih ditempatkan sebagai sumber pendapatan oleh instansi pemerintah.

Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara beranjak dari landasan konstitusional yang berbeda di dalam UUD 1945. Hukum Pertanahan merujuk kepada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sedangkan Hukum Keuangan Negara melandaskan dirinya kepada Pasal 23 UUD 1945. Perbedaan nilai yang dianut oleh kedua pasal UUD 1945 tersebut menyebabkan terjadinya konflik antara rezim Hukum Pertanahan dengan rezim Hukum Keuangan Negara. Konflik tersebut perlu dicarikan titik temu, sehingga kedua rezim hukum bisa bersinergi mewujudkan tujuan sistem hukum, yaitu terwujudnya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk itu, perlu dilakukan harmonisasi dengan cara mencari asas-asas hukum yang mengikat dan menjembatani perbedaan nilai yang dianut oleh ke dua rezim hukum. Asas-asas hukum yang dapat dijadikan pedoman teridentifikasi adalah:

1. Asas Kepunyaan Bersama;
2. Asas Hak Menguasai dari negara;
3. Asas Prioritas yang menempatkan penggunaan tanah diutamakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia;
4. Asas Peruntukan dan Penggunaan Tanah Secara Berencana;
5. Asas Penguasaan Tanah Tidak Boleh Dipindahtangankan;
6. Asas Tanah mempunyai Fungsi Sosial; dan
7. Asas Pemisahan Horizontal.

Berdasarkan asas-asas hukum tersebut di atas, konsep penguasaan dan pengelolaan tanah pemerintah mesti dibangun dengan cara meletakkan tanah yang dikuasai instansi pemerintah sebagai tanah yang bersifat *res extra commercium*. Tanah yang dipakai sendiri untuk keperluan instansi pemerintah merupakan *res publicae*, sedangkan tanah-tanah yang penggunaannya bersifat *open acces* dan dinikmati langsung oleh para anggota masyarakat secara bersama-sama (*publiek domein/public goods*) merupakan *res communes*. Dalam arti kata, pembagian status penguasaan tanah oleh instansi pemerintah ke dalam kelompok Tanah Pemerintah dan Tanah Negara dapat terus dipertahankan.

Penguasaan tanah dengan status Tanah Pemerintah (Hak Pakai atau Hak Pengelolaan) merupakan penguasaan tanah yang bersifat keperdataan, sedangkan penguasaan tanah dengan status tanah

negara adalah penguasaan tanah yang bersifat publik. Dalam hal ini, keberadaan tanah pemerintah sebagai harta kekayaan negara/daerah diperkuat dengan menempatkan negara atau provinsi/kabupaten/kota/desa sebagai pemegang hak atas tanah. Penguasaan tanah oleh negara atau provinsi/kabupaten/kota/desa tersebut bukannya tak terbatas. Meskipun penguasaannya tidak dibatasi oleh jangka waktu, pemerintah pusat atau pemerintah daerah akan kehilangan hak penguasaannya atas tanah, jika tanah tersebut:

- a. sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukan penggunaan tanah; atau
- b. instansi pemerintah tersebut tidak lagi berwenang mengurus suatu urusan pemerintahan tertentu yang berkaitan dengan penggunaan tanah.

Tanah yang dikuasai instansi pemerintah adalah benda yang bersifat *res extra commercium*, yaitu suatu benda yang harus diperlakukan khusus, terpisah dari benda-benda yang dapat diperjualbelikan. Oleh karena itu, meskipun penguasaan tanah dalam statusnya sebagai tanah pemerintah bersifat keperdataan, tanah yang menjadi objek penguasaan dan pengelolaan oleh instansi pemerintah tersebut harus diatur dan diperlakukan berbeda dengan BMN/D lainnya.

Hak Pengelolaan sebagai salah satu dasar penguasaan tanah oleh instansi pemerintah mesti dievaluasi keberadaannya dengan cara memilih opsi: (1) mengembalikan kedudukannya ke dalam konsep penguasaan publik; atau (2) menegaskan keberadaannya sebagai hak atas tanah sebagaimana terbuka kemungkinannya melalui ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Pemberian penguasaan tanah kepada instansi pemerintah, baik jenis maupun bentuknya, harus diatur di level undang-undang. Sehubungan dengan hal ini, jenis hak penguasaan tanah untuk keperluan instansi pemerintah mesti dimasukkan sebagai salah satu materi muatan dalam RUU Pertanahan yang saat ini sedang dibahas oleh DPR, DPD, dan pemerintah.

Selain itu, harta kekayaan negara yang menjadi kepunyaan bersama Bangsa Indonesia mesti pula ditata, dibenahi dan dilindungi demi terwujudnya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk itu, perlu kiranya didorong inisiasi penyusunan RUU tentang harta kekayaan negara sebagaimana dulu sempat mengemuka dalam pembahasan RUU Perbendaharaan Negara pada tahun 2001.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, 1990, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1995, *Beberapa Aspekta Tentang Pembangunan Hukum Nasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Achir, M.N. Azmy, 1975, *Masalah Pengurusan Keuangan Negara: Suatu Pengantar Tekhnis I*, CV Yulianti, Bandung.
- , 1976, *Masalah Pengurusan Keuangan Negara: Suatu Pengantar Tekhnis II*, CV Dinna, Jakarta.
- Akbar, Patrialis, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Algra, N.E, et al., 1983, *Mula Hukum: Beberapa Bab Mengenai Hukum dan Ilmu untuk Pendidikan Hukum dalam Pengantar Ilmu Hukum*, Binacipta, Bandung.
- Ali, Achmad, 2002, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Ali, Chidir, 2014, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Apeldoorn, L.J. van, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2015, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, LP3ES, Jakarta.
- , 2015, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta.

- , 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2010, *Konstitusi Ekonomi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- , 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , dan Ali Safa'at, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta.
- Atmadja, Arifin P. Soeria, 1986, *Mekanisme Pertanggung jawaban Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, PT Gramedia, Jakarta.
- , 2010, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik dan Kritik*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Atmasasmita, Romli, 2012, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Atok, A. Rosyid Al, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang.
- Arief Sidharta, Bernard, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Badruzaman, Mariam Darus, 2010, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, PT Alumni, Bandung.
- Bakri, Muhammad, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara; Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Yogyakarta.
- Bertalanffy, Ludwig von, 1968, *General System Theory*, George Braziller, New York.
- Benson, Bruce L, 2010, *Property Rights: Eminent Domain and Regulatory Takings Re-Examined*, Palgrave Macmillan, New York.
- Bohari, 1995, *Hukum Anggaran Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Bruggink, J.J. H, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Caporaso, James A, dan David P. Levine, 2015, *Teori-Teori Ekonomi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Cruz, Peter de, 1999, *Comparative Law in Changing World*, Cavendish Publishing Limited, London.
- Ekatjahjana, Widodo, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Epstein, Richard A, 2011, *Design For Liberty: Private Property, Public Administration, and The Rule of Law*, Harvard University Press, Massachusetts, London, USA.
- Fuady, Munir, 2013, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Friedman, Lawrence M. 2015, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung.
- Gunanegara, 2016, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli, dan Pembebasan Tanah: Sejarah Pembentukan Hukum Pengadaan Tanah Indonesia*, PT Tata Nusa, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya.
- , et al., 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- , et al., 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- , 2006, *Bhinneka Tunggal Ika sebagai Asas Hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung
- , 1986, *Kapita Selektta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung.
- , 1978, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung.
- Hery, 2017, *Teori Akuntansi: Pendekatan Konsep dan Analisis*, PT Grasindo, Jakarta.

- , 2014, *Pengendalian Akuntansi dan Manajemen*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- H.R, Ridwan, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Huijbers, Theo, 1982, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta.
- Hutagalung, Arie Sukanti, et al., (penyunting), 2012, *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Pustaka Larasan, Denpasar.
- Ilmar, Aminuddin, 2012, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Indroharto, 2000, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Irianto, Edi Slamet, 2012, *Kebijakan Fiskal dan Pengelolaan Pajak di Indonesia*, CV Aswaja Pressindo, Yogyakarta.
- Ismail, Nurhasan, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik*, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Kartohadiprodjo, Sudiman, 1979, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Kasper, Wolfgang and Manfred E. Streit, 1998, *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Kelsen, Hans, 1949, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Massachusetts.
- , 2008, *Dasar-Dasar Hukum Normatif: Prinsip-Prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, Nusa Media, Bandung.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, 1993, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung.
- Kurnia, Titon Slamet, 2016, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, CV Mandar Maju, Bandung.

- Kusnardi Moh., dan Bintang Saragih, 2007, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan B. Arief Sidharta, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- Kusumohamidjojo, Budiono 2004, *Filsafat Hukum: Problematik Ketertiban yang Adil*, Grasindo, Jakarta.
- Kymlicka, Will, 2004, *Pengantar Filsafat Politik Kontemporer: Kajian Khusus atas Teori-Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Lotulung, Paulus Effendi, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta.
- Luthan, Salman, 2014, *Kebijakan Kriminalisasi di Bidang Keuangan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Macperson, C.B., 1989, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Yayasan LBH Indonesia, Jakarta.
- Mahfud, Moh., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3S, Jakarta.
- , 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- , 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.
- , 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2009, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2006*, FH UII Press, Yogyakarta.
- , 2006, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- , 2004, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta.
- , 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- , 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill. Co, Jakarta.
- , dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Marbun, S.F, 2012, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta.

- , dan Moh. Mahfud M.D, 2009, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- , et al., 2002, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- , 2012, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2010, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- , 2010, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- , 2011, *Teori Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- , 2011, *Kapita Selekta Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- , 2011, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Miceli, Thomas J. and Kathleen Segerson, 2007, *The Economics of Eminent Domain: Private Property, Public Use, and Just Compensation*, Now Publisher Inc, Hanover, USA.
- Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad, Abdulkadir, 1994, *Hukum Harta Kekayaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Muslimin, Amrah, 1985, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung.
- Nirwanto, D. Andhi, 2013, *Dikotomi Terminologi Keuangan Negara Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi*, Aneka Ilmu, Semarang.
- Noor, Aslan, 2006, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia: Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, CV Mandar Maju, Bandung.
- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta.
- Nusantara, Abdul Hakim G. 1988, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta.

- Parlindungan, A.P, 2015, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- , 2009, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1983, *Aneka Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- Paton, G. W., 1964, *A text-book of Jurisprudence*, Oxford University Press, London.
- Permadi, Iwan, 2017, *Unifikasi dan Pluralisme Hukum Agraria*, Gunung Samudera, Malang.
- Pound, Roscoe, 1921, *An Introduction to The Philosophy of Law*, Yale University Press, Connecticut, USA.
- Pudjosewojo, Kusumadi, 1986, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta.
- Purba, Marisi P., 2013, *Akuntansi Keuangan: Aset Tetap dan Aset Tak Berwujud*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim, 1986, *Hak Milik, Keadilan, dan Kemakmuran: Tinjauan Falsafah Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- , 1985, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, 1993, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1970, *Azaz-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.
- , 1960, *Hukum Perdata tentang Hak-hak Atas Benda*, Penerbit Soeroengan, Jakarta.
- , 1981, *Hukum Perdata tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Penerbit Sumur Bandung, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta.
- , 2009, *Hukum dan Perilaku*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- , 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Rasjidi, Lili, 1985, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung.
- , 1988, *Filsafat Hukum: Apakah Hukum itu?*, Remadja Karya, Bandung.

- , dan I.B Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Rido, R. Ali, 2012, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf, Alumni*, Bandung.
- Ridwan, 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- , 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Santoso, Urip, 2017, *Hak atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun*, Kencana, Depok.
- Scholten, Paul, 1993, *Mr.C. Asser Penuntun Dalam Mempelajari Hukum Perdata Belanda: Bagian Umum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sembiring, Julius, 2016, *Tanah Negara*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, CV Utomo, Bandung.
- Sidharta, Bernard Arief, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- , 2000, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Simandjuntak, Marsilam, 2013, *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Simatupang, Dian Puji N. 2005, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*, Penerbit Papas Sinar Sinanti, Jakarta.
- Siregar, Doli D. 2016, *Kekayaan Negara dan Masa Depan, Sinergi Manajemen Aset*, Jakarta.
- , 2016, *Otonomi dan Pengelolaan Aset Daerah, Sinergi Manajemen Aset (SIMA)*, Jakarta.
- Sodiki, Achmad, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta.

- Soemitro, Rochmat, 1988, *Pajak dan Pembangunan*, PT Eresco, Bandung.
- Soerodjo, Irawan, 2014, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan atas Tanah (HPL): Eksistensi, Pengaturan, dan Praktik*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta.
- Soesangobeng, Herman 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta.
- Soetiknjo, Iman, 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- , 1987, *Proses Terjadinya UUPA*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen 2008, *Hukum Perdata: Hukum Benda, Liberty*, Yogyakarta.
- Soewandi, Raden, 1960, *Penyalahgunaan Hak (Misbruik van Recht)*, Djambatan, Jakarta.
- Soleh, Chabib, dan Heru Rochmansjah, 2010, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah: Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang baik*, Fokus Media, Bandung.
- Soeprpto, Maria Farida Indriati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Soeromihardjo, Soedjarwo, 2009, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria: Meretas Jalan Menuju Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Cerdas Pustaka Publisher, Jakarta.
- Subekti, 1955, *Dasar-Dasar Hukum dan Pengadilan*, Penerbit Soeroengan, Jakarta.
- , 1985, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermedia, Jakarta.
- , 1995, *Aneka Perjanjian*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2005, *Hukum Perjanjian*, PT Intermedia, Jakarta.
- Sugianto, Fajar, 2013, *Economic Approach to Law*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Suherman, Ade Maman, 2012, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sulaiman, Alfin, 2011, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.

- Sumardjono, Maria S.W, 2008, *Tanah: dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- , 2005, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- , 1982, *Puspita Serangkum: Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta.
- , et al., 2011, *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia Antara yang Tersurat dan Tersirat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Suparmoko, M. 2012, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktik*, BPFE, Yogyakarta.
- , 2015, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan: Suatu Pendekatan Teoritis*, BPFE, Yogyakarta.
- Supramono, Gatot, 2016, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Bandung.
- Supriyadi, 2011, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah: Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Suwardjono, 2011, *Teori Akuntansi Perekayasaan Pelaporan Keuangan*, BPFE, Yogyakarta.
- Tanoemihardja, M. Sanoesi, 1962, *Pedoman Pengurusan Anggaran Belanja Negara*, Djambatan, Jakarta.
- Titahelu, Ronald Z, 2015, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat: Suatu Kajian Filsafati dan Teoritik tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia*, Deepublish, Yogyakarta.
- Tjandra, W. Riawan, 2013, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- , 2013, *Hukum Keuangan Negara*, PT Grasindo, Jakarta.
- Tukgali, Lieke Lianadevi, 2010, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kertasputih Communication, Jakarta.
- Usman, Rachmadi, 2011, *Hukum Kebendaan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Utrecht, E, 1957, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Balai Buku Ichtar, Jakarta.

- , 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, Bandung.
- Vollmar, H.F.A., disadur oleh I.S Adiwimarta, 1992, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, CV Rajawali, Jakarta.
- , disadur oleh Chidir Ali, 1990, *Hukum Benda (menurut KUH Perdata)*, Tarsito, Bandung.
- Waldron, Jeremy, 1988, *The Right to Private Property*, Clarendon Press, Oxford.
- Widjaja, Gunawan, 2002, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Witanto, D.Y., 2012, *Dimensi Kerugian Negara dalam Hubungan Kontraktual: Suatu Tinjauan Terhadap Risiko Kontrak Dalam Proyek Pengadaan Barang/ Jasa Instansi Pemerintah*, CV Mandar Maju, Bandung.
- Yadiati, Winwin, 2007, *Teori Akuntansi: Suatu Pengantar*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Zakie, Mukmin, 2013, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Litera, Yogyakarta.
- Zein, Ramli, 1995, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta.

Dummy

Biodata Penulis



Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M., lahir di Payakumbuh, 16 Juni 1980. Menyelesaikan Program Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 2003. Mengabdikan sebagai Dosen PNS di Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas sejak tahun 2005. Pada tahun 2006, melanjutkan Pendidikan Magister Hukum di Fakultas Hukum UGM dengan meraih gelar LL.M pada tahun 2009. Menempuh studi Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum UGM pada tahun 2014 dan menyelesaikannya di awal tahun 2019.

Selain mengajar di Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, juga mengajar di Program Kenotariatan dan Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas. Di samping itu, mengajar pula di Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Baso dengan mengampu mata kuliah Hukum Keuangan Daerah. Bidang hukum yang ditekuni adalah Hukum Administrasi Negara, meliputi Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Pengadaan Tanah, dan Hukum Agraria.

Aktif terlibat dalam berbagai kegiatan di lingkungan Pemerintah Daerah di Sumatera Barat. Menjadi Tim Ahli DPRD Provinsi Sumatera Barat semenjak tahun 2020, Tim Ahli Evaluasi Kinerja BUMD Kota

Padang sejak tahun 2019, dan terlibat dalam panitia seleksi Direksi dan Dewan Pengawas BUMD di Kota Padang dan Kota Padang Panjang. Cukup banyak terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah di Kota Padang, Kota Payakumbuh, Kota Padang Pariaman, Kota Padang Panjang, dan di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Di samping itu, sering kali pula diminta sebagai narasumber bimbingan teknis anggota DPRD kabupaten/kota di lingkungan Provinsi Sumatera Barat, KPUD dan Bawaslu Daerah. Kerap kali pula menyampaikan gagasan pemikiran melalui artikel ilmiah populer di Padang Ekspres dan Koran Singgalang dan media online.