

PARADOKS HAK MENGUASAI NEGARA DALAM HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH BERDASARKAN PUTUSAN PENINJAUAN KEMBALI MAHKAMAH AGUNG NOMOR 171 PK/TUN/2016

Heri Herdiansyah, Yuli Indrawati, Hendriani Parwitasari.

heriherdiansyahrohman@gmail.com

ABSTRAK

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah perlu mendapatkan perhatian dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Hal ini berlaku juga dalam hal perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan. Perlindungan hukum tersebut tidak hanya bagi pemegang hak pengelolaan tetapi juga bagi pemegang hak guna bangunan yang mana ketika hak guna bangunan telah habis dan akan diperpanjang, para pihak perlu mendapatkan perlindungan hukum dari negara baik dari sisi pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak guna bangunan. Dalam penelitian ini permasalahan yang diangkat mengenai implikasi pengalihan hak atas tanah kepada PT X (Persero) dengan hak pengelolaan terhadap perpanjangan hak guna bangunan dari pemegang hak guna bangunan. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis implikasi pengalihan hak atas tanah kepada PT X (Persero) dengan hak pengelolaan terhadap perpanjangan hak guna bangunan dari pemegang hak guna bangunan tersebut dengan menggunakan metode yuridis normatif. Analisis data adalah analisis data secara kualitatif. Adapun bentuk hasil penelitian berupa laporan yang berbentuk *eksploratoris-fact finding*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengalihan penguasaan tanah yang dilakukan oleh negara kepada PT X (Persero) merupakan kewenangan dalam pelaksanaan hak menguasai negara, sehingga dalam pelaksanaan hak pengelolaan timbul kewenangan bagi pemegang hak pengelolaan. Perlindungan hukum bagi pemegang hak guna bangunan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Hak Guna Bangunan; Hak Pengelolaan;

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Permasalahan mengenai tanah di Indonesia dari hari ke hari seakan tidak ada habisnya, selalu saja ada masalah tanah yang terjadi baik itu bersifat sederhana yang dapat diselesaikan dengan cara musyawarah atau bersifat komplek/rumit sehingga harus diselesaikan di muka pengadilan. Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Kuasa yang diberikan kepada setiap makhluk hidup yang ada di dunia ini. Keberadaan tanah khususnya di Indonesia merupakan sumber daya alam yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang ditujukan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sehingga setiap warga negara Indonesia memiliki hak yang sama atas tanah yang ada di Indonesia.

Dewasa ini keberadaan tanah tidak hanya dijadikan sebagai tempat tinggal atau untuk pertanian atau perkebunan, tetapi dengan perkembangan dunia industri yang semakin pesat,

keberadaan tanah lebih banyak digunakan untuk kepentingan industri. Selain itu, kandungan tanah yang ada di Indonesia memiliki sumber daya alam lain yang sangat berharga dan dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan devisa bagi negara seperti minyak bumi, gas alam, bahan galian seperti emas, batu bara, nikel, bijih besi, dan sumber daya alam lainnya sehingga apabila dimanfaatkan jauh memiliki nilai yang sangat berharga jika dibandingkan dengan hanya digunakan sebagai tempat tinggal saja. Begitupun dengan tanah kehutanan, yang tidak hanya berfungsi secara ekonomi tetapi juga memiliki fungsi untuk keberlangsungan hidup manusia sebagai penyuplai oksigen bagi masyarakat yang ada di Indonesia.

Bertambahnya jumlah penduduk yang kian hari semakin meningkat dan pesatnya laju pertumbuhan ekonomi tidak diikuti bertambahnya tanah yang ada Indonesia, sehingga kebutuhan akan tanah semakin tinggi yang menyebabkan ketersediaan tanah semakin berkurang. Hal ini lah yang sering menjadi permasalahan, di satu sisi masyarakat membutuhkan tanah untuk tempat tinggal atau untuk bercocok tanam tapi disisi lain industri juga membutuhkan tanah-tanah untuk kegiatan usaha. Maraknya sengketa pertanahan yang terjadi di Indonesia, tidak lain disebabkan karena kurangnya tersedia tanah untuk dapat digunakan oleh masyarakat atau badan hukum. Dalam hal ini sering kali yang menjadi korban adalah masyarakat khususnya kaum menengah kebawah. Hal ini disebabkan karena mereka harus berhadapan dengan korporasi yang memiliki sumber dana yang melimpah sehingga apabila dihadapkan dengan hal tersebut maka masyarakat akan sangat dirugikan. Menghadapi hal seperti ini, negara seharusnya memiliki peran dalam menentukan peruntukan dan pemanfaatan tanah di Indonesia.

Negara sebagai entitas yang diberikan mandat oleh peraturan perundang-undangan untuk menguasai tanah yang ada di Indonesia berkewajiban untuk menggunakannya bagi kesejahteraan seluruh rakyat yang ada di Indonesia. Kewenangan negara tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”) Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”¹ Berdasarkan ketentuan tersebut, negara berwenang dalam mengelola, mengatur dan menggunakan tanah yang ada di seluruh Indonesia dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan negara tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (“UUPA”).

Sebagai penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD1945, UUPA mengatur hubungan hukum antara Negara dengan tanah di Indonesia, hak-hak atas tanah di Indonesia serta ketentuan lain terkait pertanahan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat Indonesia. Atas dasar hubungan hukum Negara dengan tanah di Indonesia tersebut, negara memiliki kewenangan dalam mengatur penggunaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Melalui kewenangan tersebut, negara diberi kewenangan dalam menentukan hak-hak atas tanah yang di Indonesia untuk digunakan dan diberikan kepada masyarakat atau badan hukum.

Hak-hak atas tanah tersebut telah diatur dalam UUPA sebagai hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanahnya sesuai peruntukannya. Selain itu, ketentuan dalam UUPA mengatur dan menetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan tanah dalam Hukum Tanah Nasional yaitu:²

1. “Hak Bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi beraspek perdata dan publik;

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Psl. 33 ayat (3).

² Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: Perkembangan Pemikiran dan Hasilnya sampai menjelang kelahiran UUPA*, Cetakan IV (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013), hlm. 24

2. Hak Menguasai dari Negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3m beraspek perdata dan publik;
4. Hak-hak perorangan / individual, semuanya beraspek perdata terdiri atas:
 - a. hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung atau tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan Pasal 53;
 - b. wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan dalam pasal 49;
 - c. Hak Jaminan hak atas tanah yang disebut “Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39, dan 51.”

Selain hak-hak atas tanah yang disebutkan di atas, dalam UUPA dikenal hak-hak atas tanah yang bersifat perorangan/individual yakni diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA. Hak-hak atas tanah yang sifatnya perorangan tersebut, dalam pelaksanaannya ditujukan untuk kepentingan pribadi pemegang haknya seperti untuk tempat tinggal, tempat berusaha, tempat ibadah atau tempat lain-lain yang menurut undang-undang dibolehkan. Hak-hak atas tanah tersebut dalam beberapa diskursus dikenal sebagai hak yang sifatnya perdata karena pemanfaatannya langsung digunakan oleh pemegang haknya.

Dalam perkembangan Hukum Tanah Nasional, hak-hak atas tanah yang ada dalam UUPA tidak hanya dikenal dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha atau hak Pakai, hak gadai, hak usaha bagi hasil atau hak lainnya yang ditetapkan dalam UUPA tetapi lebih lanjut lagi dikenal pula adanya Hak Pengelolaan. Hak pengelolaan ini merupakan suatu instrumen hukum baru yang dikembangkan dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Hak pengelolaan ini lahir dari Hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA. Hak menguasai negara yang terdapat dalam UUPA tersebut memberikan wewenang bagi negara untuk mengatur dan menentukan peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ada di Indonesia dengan cara pemberian hak kepada masyarakat atau badan hukum termasuk dalam hal ini pemberian hak pengelolaan. Hak pengelolaan merupakan bagian dari hak menguasai negara yang pada awalnya hak tersebut bersifat publik namun lambat laun hak tersebut bergeser secara sifatnya.

Keberadaan hak pengelolaan di Indonesia tidak secara tegas disebutkan dalam UUPA tetapi pada prakteknya negara menggunakan instrumen hukum ini dalam rangka mencapai kesejahteraan rakyat. Namun demikian, pemberian hak pengelolaan tidak dapat secara bebas diberikan kepada masyarakat atau badan hukum yang ada di Indonesia, pemberian tersebut ditentukan dalam peraturan perundangan-perundangan yang secara khusus mengatur mengenai hak pengelolaan. Hal ini terjadi karena tujuan dari hak pengelolaan adalah untuk kepentingan publik atau untuk digunakan mensejahterakan masyarakat.

Keterbatasan subyek hukum dari hak pengelolaan tersebut menjadikan hak pengelolaan menjadi hak yang spesial karena hanya subyek hukum tertentu yang dapat menggunakan hak pengelolaan yang diberikan oleh negara. Dalam hal ini, salah satu subyek Hak Pengelolaan adalah Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) yang merupakan perpanjangan tangan dari Negara dalam rangka ikut mendukung roda perekonomian untuk kesejahteraan masyarakat. BUMN merupakan personafikasi negara dalam wujudnya sebagai badan hukum perdata, dalam rangka mendukung terwujudnya aktifitas perekonomian untuk kesejahteraan bersama.³ Memang seharusnya negara tidak boleh ikut campur dalam hubungan keperdataan, namun perlu diingat bahwa filosofi dibentuknya BUMN yaitu dalam rangka mendorong roda perekonomian yang menyangkut hajat

³ Dian Puji N Simatupang, *Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011), hlm 233-234

hidup orang banyak, yang mana untuk beberapa usaha tertentu swasta tidak bisa menjalankan usaha tersebut dikarenakan tidak ekonomis atau memiliki risiko yang cukup besar, padahal usaha tersebut sangat berhubungan erat dengan kehidupan masyarakat luas, sehingga dalam ini peran negara melalui BUMN hadir untuk menjalankan usaha tersebut.

Selain diatur secara khusus pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, BUMN dalam menjalankan usahanya tetap harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perusahaan yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dari uraian tersebut jelas bahwa BUMN tetap merupakan badan hukum perdata yang memiliki sifat dan karakteristik yang sama dengan perusahaan-perusahaan di Indonesia. Namun demikian, ada hal yang perlu digaris bawahi bahwa dalam rangka menjalankan usahanya, BUMN diberikan kemudahan oleh negara terkait penggunaan tanah berupa diberikannya Hak Pengelolaan. Kaitannya dengan hak menguasai negara yang ada di tubuh BUMN, hak menguasai negara tersebut merupakan kewenangan negara dalam memberikan *privillage* kepada BUMN dalam rangka menjalankan fungsi dan tugasnya untuk memenuhi kebutuhan publik. Pemberian hak pengelolaan ini dilakukan dengan cara dan syarat-syarat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan apa yang diuraikan sebelumnya, terkait hak pengelolaan (“HPL”) yang diberikan kepada BUMN, penulis mengambil studi kasus mengenai permasalahan terkait pemberian Hak Pengelolaan pada PT X (Persero) yang merupakan sebuah BUMN yang mengelola kawasan pergudangan sebagai pintu gerbang atau *entreport* umum untuk impor. PT X (Persero) mendapat gugatan secara hukum dari masyarakat dan badan hukum yang memiliki kerjasama dalam pemanfaatan tanah yang dikelola oleh PT X (Persero). Masalah kemudian muncul ketika para pengguna akan memperpanjang HGB kepada BPN atas tanah yang mereka manfaatkan dikarenakan jangka waktu berlakunya akan habis. Salah satu syarat dari perpanjangan HGB diatas Hak Pengelolaan adalah adanya rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan dalam bentuk persetujuan.

Terkait dengan penulisan ini, penulis telah melakukan penelusuran terhadap beberapa penulisan yang memiliki karakteristik yang sama dengan apa yang penulis teliti. Terdapat 2 (dua) penelitian yang penulis banding dengan tulisan ini. penelitian pertama menangkat terkait permasalahan permasalahan yang diangkat serta subyek dari hak pengelolaan. Masalah tersebut perlindungan hukum bagi pemegang hak pengelolaan yang tanahnya diambil oleh negara dengan ditetapkannya Hak Pengelolaan. Selain itu subyek dari hak pengeloaan adalah Lembaga Negara dalam hal ini Kementerian Sekretariat Negara. Dari kesimpulan yang diambil oleh peneliti pertama yang pada intinya adanya kesalan hakim dalam pengambilan keputusan yang mana didasarkan pada putusan pengadilan pidana pada saat penerbitan HGB. Sedangkan penelitian ini lebih berfokus pada kekuasaan negara terhadap tanah yang ada di Indonesia khususnya mengenai Hak Menguasai Negara yang ada dalam Hak Pengelolaan dihubungkan dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang ditujukan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan subyek dari hak pengelolaan yang diteliti oleh penulis adalah Badan Usaha Milik Negara.

Adapun penelitian kedua perbedaan terletak pada subyek hak pengelolaan yaitu Pemerintah Daerah dalam hal ini Kota Surabaya. Selain itu, dalam penelitian kedua ini adanya ketidaksesuaian dalam pemberian hak kepada pihak ketiga yang mana dalam hal ini pemberian hak tersebut diberikan dengan hak sewa. Padahal secara peraturan perundang-undangan hak sewa hanya dapat diberikan dengan alas hak utamanya yaitu hak milik. Sedangkan dalam penelitian yang diteliti oleh penulis, subyek dari hak pengelolaan ini adalah Badan Usaha Milik Negara yang mana tujuannya dari BUMN dalam rangka ikut mendorong pertumbuhan ekonomi dan pelayanan publik.

Berdasarkan uraian singkat diatas, dalam penelitian ini, fokus utama penulisan adalah mengenai penguasaan terhadap tanah yang dilakukan oleh PT X (Persero) dihubungkan Putusan Nomor 171 PK/TUN/2016.

2. Rumusan Masalah

Atas dasar uraian di atas, maka terdapat pokok masalah yaitu bagaimana implikasi pengalihan hak atas tanah kepada PT X (Persero) dengan hak pengelolaan terhadap perpanjangan hak guna bangunan dari pemegang hak guna bangunan tersebut?

Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis, berbentuk penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif yaitu metode kepustakaan⁴. Tipologi penelitian Penelitian yang dilakukan penulis merupakan penelitian *eksploratoris-fact finding*, yang menjelajah suatu masalah secara umum, yang bertujuan untuk mencari fakta-fakta yang ada dalam realita.⁵ Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.⁶ Metode analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah analisis data secara kualitatif,⁷

3. Sistematika Penulisan

Dalam rangka penulisan artikel ini, penulis menyusun penulisan ini dengan sistematika penulisan yang membagi ke dalam 3 (tiga) bagian. Adapun perinciannya adalah bagian pertama adalah Pendahuluan, dalam hal ini penulis menguraikan hal-hal berupa latar belakang yang menjelaskan alasan penulis untuk menulis dalam artikel ini, pokok permasalahan yang isinya berkenaan dengan uraian pokok permasalahan apa yang dibahas dalam artikel hukum ini. Di dalam bagian pertama ini juga diuraikan mengenai metode penelitian yang dipakai oleh Penulis beserta sistematika penulisannya.

Selanjutnya, bagian kedua berisi tentang penjabaran dari kasus posisi, analisis mengenai penguasaan terhadap tanah hak yang dilakukan oleh PT X (Persero) dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan serta teori-teori hukum pertanahan dan analisis mengenai perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan setelah haknya berakhir.

Pada akhirnya bagian ketiga merupakan penutup. Di dalam bab penutup ini terdiri atas rumusan simpulan dan saran. Simpulan menjelaskan jawaban atas permasalahan yang diangkat berdasarkan analisis yang dilakukan. Sedangkan saran berisi mengenai pendapat, opini atau argumen penulis yang dianggap penting terkait kasus serta permasalahan yang dianalisis dan diidentifikasi sehingga dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis.

B. Pembahasan

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983), hlm. 13-14.

⁵ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum*, cet.3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press, 2015)), hlm. 10.

⁶ Berupa data yang tidak diperoleh langsung dari lapangan dan diperoleh melalui bahan-bahan kepustakaan. Dikutip dari Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum*, cet.3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press, 2015)), hlm. 12

⁷ *Ibid*, hlm 32.

1. Kasus Posisi

Permasalahan ini muncul ketika para pemegang Hak Guna Bangunan (“HGB”) yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan PT X (Persero) yaitu PT A (I), PT B (II), PT C (III), Ny. D (IV), Tn. E (V), PT F(VI), PT G(VII), PT H (VIII), PT I (IX), PT J (X), Tn. K (XI), Tn. L (XII), Ny. M (XIII), PT N (XIV), PT O (XV), PT P (XVI), dan PT. Q (Pergugat Intervensi) (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan “Pemegang HGB”) mengajukan gugatan kepada PT X (Persero) (“Tergugat”) (selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan “Pemegang HPL”), yang bermaksud mengajukan perpanjangan atas hak yang dimilikinya kepada Badan Pertanahan Nasional (“BPN”).

Salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh pemegang HGB dalam rangka perpanjangan haknya adalah mendapatkan rekomendasi atau persetujuan dari pemegang HPL, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (“PP 40 tahun 1996”). Dalam kasus tersebut, pemegang HGB telah mengajukan permohonan rekomendasi/persetujuan dari pemegang HPL 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya HGB mereka sehingga secara peraturan perundang-undangan salah satu syarat dari ketentuan dalam PP 40 Tahun 1996 telah terpenuhi.

Menanggapi permohonan yang diajukan para pemegang HGB tersebut, kemudian PT X (Persero) selaku pemegang HPL mengeluarkan Surat Keputusan Direksi PT X (Persero) tentang Tarif Perpanjangan Perjanjian Penggunaan Tanah Industri (PPTI) Diatas Hak Pengelolaan (HPL) PT X (Persero) tanggal 14 Maret 2012 yang diketahui oleh Para Penggugat dengan pemberitahuan oleh Pemegang HPL. Namun demikian, dikarenakan adanya keberatan dari pemegang HGB atas tarif yang ditentukan oleh pemegang HPL, kemudian para pemegang HGB tersebut mengajukan gugatan secara perdata ke Pengadilan Jakarta Utara. Dalam tingkat pertama sampai dengan Kasasi di Mahkamah Agung, gugatan dari pemegang HGB ditolak oleh Majelis Hakim. Tidak puas dengan putusan tersebut, kemudian para pemegang HGB mengajukan gugatan ke pengadilan Tata Usaha Negara yang mempermasalahkan mengenai surat keputusan direksi dari PT X (Persero). Berbeda dengan putusan yang diputuskan oleh pengadilan Negeri, pada pengadilan Tata Usaha Negara, gugatan para pemegang HGB dimenangkan mulai dari tingkat pertama sampai dengan tingkat kasasi sehingga pemegang HPL kemudian mengajukan Peninjauan Kembali atas putusan Mahkamah Agung tersebut.

2. Analisis penguasaan terhadap tanah yang dilakukan oleh PT X (Persero) dihubungkan dengan Putusan Nomor 171 PK/TUN/2016.

Pasca kemerdekaan negara Republik Indonesia pada tahun 1945, sesuai dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) bahwa kewenangan atas bumi, air, dan sumber alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Hal ini juga berlaku bagi tata kelola tanah-tanah yang ada di Indonesia, sehingga kewenangan terkait pertanahan di Indonesia berada di tangan negara sebagai lembaga tertinggi dalam rangka menentukan peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan seluruh tanah di Indonesia. Kewenangan negara ini termasuk juga dalam menentukan hak-hak atas tanah yang ada di Indonesia yang diberikan kepada masyarakat.

Pada awalnya, pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bertujuan untuk terciptanya keadilan dibidang pertanahan, pemerataan kepemilikan tanah, agar para petani yang tidak memiliki tanah dapat memiliki tanah demi mensejahterakan dan perbaikan kualitas hidupnya. Hal ini sejalan dengan tujuan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yaitu sebesar-

besarnya kesejahteraan rakyat.⁸ Falsafah yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan landasan lahirnya UUPA dan menjadikannya suatu pijakan bagi negara dalam rangka mensejahterakan serta memakmurkan rakyat dengan sumber daya alam yang di Indonesia termasuk di dalamnya hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 terdapat frasa “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi dalam pengertian, memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi.⁹

- a. “mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- 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.”

Atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh negara tersebut, negara sebagai organisasi tertinggi memiliki kewenangan mengatur, menentukan penggunaan, persediaan dan pemanfaatan atas tanah yang ada di Indonesia. Dalam hal ini negara berwenang menentukan hak-hak apa saja yang timbul dari seluruh tanah yang ada di Indonesia. Hak atas tanah adalah hak memberikan wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang atau badan hukum. Pada prinsipnya tujuan penggunaan tanah adalah dalam rangka melengkapi dua jenis kebutuhan yaitu untuk diusahakan dan membangun sesuatu.¹⁰

Pengaturan hak-hak penguasaan tanah dalam hukum tanah dibagi menjadi dua yaitu sebagai lembaga hukum¹¹ dan sebagai hubungan hukum konkret.¹² Dari uraian di atas, terlihat bahwa terdapat hak yang bersifat publik dan hak yang bersifat perdata. Dalam hal ini negara sebagai penentu dalam pemberian hak atas tanah memiliki kewenangan dalam rangka pemberian hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum. Dengan kata lain bahwa negara berhak menentukan

⁸ Marulak Pardede, “Hak Menguasai Negara Dalam Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Peruntutannya,” *Jurnal Peneliti Hukum, De Jure*, Vol. 19 No. 4, (Desember 2019), hlm 415.

⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Penjelasan Umum II angka (2)

¹⁰ Sunaryo Basuki dalam Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hlm. 29.

¹¹ Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Sebagai contoh dapat disebut Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan yang disebut dalam Pasal 20 dan sampai dengan Pasal 45 UUPA. Lihat di Boedi Harsono, *Hukum Agraria: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional, cet 10* (Jakarta: Djambatan: 2005), hlm. 25.

¹² Hak Penguasaan atas tanah merupakan suatu hubungan hukum kongkret (biasanya disebut “hak”), jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Sebagai contoh dapat dikemukakan hak-hak atas tanah yang disebut dalam Ketentuan Konvensi UUPA. Lihat di Boedi Harsono, *Hukum Agraria: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, hlm. 25

obyek dan subyek atas hak-hak tanah yang ada di Indonesia termasuk dalam hal ini dapat menentukan subyek dan obyek dari Hak Pengelolaan.

Hak Pengelolaan merupakan penjabaran dari Hak Menguasai Negara yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang diatur lebih lanjut Pasal 2 ayat (4) UUPA. Dalam Pasal 4 ayat (4) dijelaskan bahwa:¹³

“Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum II angka 2 yang menjelaskan bahwa:¹⁴

“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).”

Mengacu pada kedua ketentuan tersebut, jelaslah bahwa meskipun dalam UUPA sendiri tidak ada aturan khusus yang menjelaskan secara tegas mengenai hak pengelolaan, namun demikian dalam prakteknya negara menggunakan istilah hak pengelolaan dalam rangka menjalankan tugas negara untuk mensejahterakan rakyat, sehingga hal tersebut dilaksanakan dengan cara pemberian hak pengelolaan kepada subyek hak pengelolaan.

Menurut Iman Soetiknyo menegaskan bahwa:¹⁵

“kewenangan negara dalam penguasaan terdiri dari seluruh bumi, air dan ruang angkasa di wilayah Negara Republik Indonesia, baik yang:

- 1) di atasnya sudah ada hak-hak perorangan/keluarga, apapun nama hak itu;
- 2) di atasnya masih ada hak ulayat dan hak-hak semacam itu, apapun nama hak tersebut; dan
- 3) di atasnya tidak ada hak-hak tersebut sub a dan b, dan/atau sudah tidak ada pemegang hak-hak tersebut, (misalnya bekas tanah Swapraja, tanah bekas hak-hak Barat, tanah tak bertuan, hutan negara dan lain-lain sebagainya.”

Bersumber pada hal tersebut dapat diketahui bahwa kewenangan negara sebagai penentu dan pemberi hak atas tanah yang ada di Indonesia merupakan kewenangan dalam rangka pelaksanaan tugas dari hak menguasai negara atas tanah. Hubungan hukum antara negara sebagai subyek dengan tanah sebagai obyek. Hubungan hukum tersebut melahirkan ‘hak’ untuk menguasai atas tanah dan sekaligus ‘kewajiban’ bagi negara dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah

¹³Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, Psl. 4 ayat (4).

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, Penjelasan II angka 2.

¹⁵ Iman Sutiknyo, *Politik Agraria Nasional. Hubungan Manusia dengan Tanah yang berdasarkan Pancasila*, (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990), hlm. 52 sebagaimana dikutip oleh Julius Sembiring, “Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria”, *Bhumi* Vol. 2 No. 2 (November 2016), hlm. 121.

tersebut yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian Hak Menguasai Negara merupakan instrumen, sedangkan dipergunakannya untuk kemakmuran rakyat merupakan tujuan (*objectives*).¹⁶

Menurut beberapa ahli hukum agraria, mengemukakan terkait pendapatnya mengenai hak pengelolaan yang ada di Indonesia. Menurut A.P Parlindungan sebagaimana dikutip oleh Maria SW Sumardjono menjelaskan bahwa “Hak Pengelolaan yaitu Hak Atas Tanah yang tidak ditemukan ketentuannya dalam UUPA.” Sedangkan Menurut Boedi Harsono, “Hak Pengelolaan adalah “gempilan” dari Hak Menguasai Negara. Pemegang Hak Pengelolaan diberi kewenangan untuk menggunakan tanahnya sendiri.” Lebih lanjut Boedi Harsono menerangkan bahwa “hak pengelolaan tersebut bukan semata-mata dapat digunakan untuk kepentingan sendiri melainkan dalam hak pengelolaan ada tujuan lain yang diperuntukan bagi pihak lain yang memerlukan.” Menurut Maria SW Sumardjono menjelaskan bahwa:¹⁷

“Hak Pengelolaan merupakan bagian dari Hak Menguasai Negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Oleh sebab itu, Hak Pengelolaan tersebut merupakan fungsi/wewenang publik sebagaimana Hak Menguasai Negara dan tidak tepat disamakan dengan “Hak” sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA sebab hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan. Namun demikian, dengan adanya pemberian hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan yang lebih menonjol, maka pemberian hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga melalui perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga pada akhirnya lebih menunjukkan aspek keperdataannya dari Hak Pengelolaan tersebut.”

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Tanah Bagian-Bagian Tanah, Hak Pengelolaan dan Pendaftarannya (“PMDN No. 1 Tahun 1977”), Pasal 1 mengenai definisi hak Penglolaan dijelaskan bahwa:¹⁸

“Hak pengelolaan, 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.”

¹⁶ Julius Sembiring, “Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria”, *Bhumi* Vol. 2 No. 2 (November 2016), hlm. 121.

¹⁷ Maria SW Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektik Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2008, hlm. 203-204.

¹⁸ Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya*, PMDN No. 1 Tahun 1977, Psl. 1

Menurut Anna Silviana Hak Pengelolaan mengandung dua (2) sifat kewenangan yaitu:¹⁹

- d. Kewenangan Publik, yaitu merencanakan penggunaan dan menyerahkan bagian dari HPL untuk pihak ketiga;
- e. Kewenangan Privat, yaitu kewenangan untuk menggunakan tanahnya untuk keperluan pelaksanaan tugasnya (bukan tujuan pemberian haknya), yang tujuan utamanya adalah untuk menyediakan tanah bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan dengan suatu hak tertentu.

Dari uraian singkat di atas jelaslah bahwa hak pengelolaan merupakan bagian dari hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang merupakan turunan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sehingga dalam pelaksanaannya hak pengelolaan ini tidak semata-mata ditujukan untuk kepentingan pribadi pemegang haknya tetapi adanya tujuan lain yang terkandung dalam hak pengelolaan ini yaitu dalam rangka kepentingan publik.

Kaitannya dengan kasus yang diangkat, dalam hal ini PT X (Persero) sebagai pemegang HPL mendapatkan hak pengelolaan atas tanah berdasarkan penetapan dari pemerintah pada saat pembentukan atau penggabungan PT X (Persero) tersebut. Penetapan pemerintah dalam pemberian hak pengelolaan kepada BUMN merupakan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Salah satu tujuan dibentuknya BUMN oleh pemerintah selain untuk mencari keuntungan ada tujuan lain yang lebih penting yaitu dalam rangka mendorong roda perekonomian, juga untuk pelayanan publik dalam rangka ikut serta mensejahterakan masyarakat. Kewenangan negara melalui pemerintah tersebut sebagai cermin dari hak menguasai negara atas tanah dan merupakan amanat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Pemberian hak pengelolaan tersebut tidak serta merta diberikan langsung oleh Negara melalui Badan Pertanahan Nasional, tetapi melalui proses pengajuan kepada menteri yang menangani masalah pertanahan sesuai dengan tata cara dan syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Tata cara pengajuan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan (“PMNA No. 9 Tahun 1999”). Berkaitan dengan kasus yang diangkat, pemberian hak pengelolaan yang dilakukan oleh PT X (Persero) diajukan kepada Menteri yang membawahi bidang pertanahan dalam hal ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Pengajuan tersebut dilakukan dengan dipenuhinya syarat-syarat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Setelah semua syarat dipenuhi oleh PT X (Persero), kemudian Menteri mengeluarkan bukti persetujuan atas hak pengelolaan tanah yang dimaksud dengan mengeluarkan sertipikat hak pengelolaan.

Dengan diterimanya sertipikat hak pengelolaan tersebut, secara hukum tanah yang dikelola oleh pemegang hak pengelolaan dapat dimanfaatkan sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya. Selain itu, pemegang hak pengelolaan diberi kewenangan untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah dan menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga. Dalam kaitannya dengan hak pengelolaan pada kasus yang diambil, hak pengelolaan tersebut pada awalnya diberikan untuk mendukung kegiatan usaha dari PT X

¹⁹ Ana Silviana, “Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi,” *Diponegoro Private Law Review*, Vol. 1 No. (1 November 2017), hlm. 39

(Persero) guna kebutuhan nasional. Namun dalam perkembangannya, dikarenakan area yang cukup luas dari tanah yang dikelolanya, PT X (Persero) selaku pemegang hak pengelolaan diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan untuk dapat memberikan atau menyerahkan sebagian tanah yang dikelolanya kepada pihak ketiga dengan Hak Guna Bangunan.

Pemberian/penyerahan Hak Guna Bangunan kepada pihak ketiga oleh PT X (persero) selaku pemegang hak pengelolaan merupakan pelaksanaan fungsi ekonomi/perdata sehingga di dalamnya ada kewajiban pembayaran berupa uang ganti rugi kepada pemegang hak pengelolaan oleh pihak ketiga. Pemberian/penyerahan tersebut bukan berarti menjual dari bagian-bagian hak pengelolaan kepada pihak ketiga tersebut tetapi dengan cara memberikan penguasaan atas tanah dengan membuat suatu perjanjian kerjasama. Dalam hal ini PT X (Persero) membuat sebuah perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga (pemegang HGB) yang bentuk Perjanjian Penggunaan Tanah Industri (PPTI). Atas dasar PPTI tersebut kemudian para pemegang HGB mengajukan haknya kepada BPN dengan disertai syarat-syarat dan ketentuan dalam pendaftaran tanah. Setelah semua persyaratan dinyatakan lengkap oleh BPN, yang kemudian BPN mengeluarkan sertifikat Hak Guna Bangunan untuk jangka waktu selama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan PPTI yang dibuat oleh pemegang hak pengelolaan dan pemegang HGB, pemegang HGB diwajibkan membayar sejumlah uang pemasukan kepada pemegang HPL sebagai bentuk ganti rugi atas tanah yang diberikannya. Uang pemasukan tersebut besarnya disepakati pada saat pembuatan dan penandatanganan PPTI. Berkaitan uang pemasukan tersebut, dalam peraturan perundang-undangan tidak mensyaratkan secara rinci mengenai besaran uang pemasukan tersebut. Hal ini yang seringkali menjadi permasalahan antara pemegang HPL dan pemegang HGB, dimana tidak tercapainya kesepakatan diantara mereka. Meskipun dalam hal ini penetapan uang masukan sebagai bentuk kewenangan perdata dari pemegang HPL atas tanah yang dikelolanya, namun demikian tidak adanya aturan yang jelas mengenai uang masukan menyebabkan sering timbulnya permasalahan.

Dalam Pasal 3 ayat (2) huruf f PMDN No. 1 Tahun 1977 dijelaskan bahwa PPTI memuat keterangan yang salah satunya adalah jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya.²⁰ Berarti dalam hal ini besaran uang pemasukan harus dituangkan di dalam PPTI dan merupakan kesepakatan bersama antara pemegang HPL dan pemegang HGB. Hal ini mengacu juga pada Pasal 1320 KUHPerdata tentang syarat sahnya suatu perjanjian yang mana salah satunya ada kesepakatan dari para pihak. Oleh karena itu, penentuan besaran uang pemasukan menjadi kesepakatan yang dituangkan dalam PPTI. Dalam rangka penentuan uang pemasukan tersebut, para pihak tidak bisa serta merta menentukan sendiri besaran uang pemasukan karena akan terjadi silang pendapat diantara mereka. Penentuan tersebut dapat dilakukan berdasarkan nilai obyek pajak atau pasaran sewa di daerah tersebut atau menggunakan penilai independen yang sudah tersertifikasi sehingga kebenaran dari hasil yang di dapatkan dapat dipertanggung jawabkan.

Idealnya dalam penentuan uang pemasukan tersebut dilakukan dengan kesepakatan diantara para pihak, tetapi seringkali dalam penentuan tersebut dilakukan secara sepihak oleh pemegang hak pengelolaan. Dalam peraturan perundang-undangan tidak ada aturan lain yang

²⁰ Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya*, Psl. 3 ayat (2)

mengatur mengenai uang pemasukan selain dalam PMND No. 1 Tahun 1977, sehingga hal tersebut menjadi kesulitan tersendiri bagi pemegang HPL dan pemegang HGB dan penggunaan penilai independen menjadi pilihan yang tepat dalam penentuan besaran uang pemasukan tersebut. Berdasarkan hasil penilaian dari tim penilai independen tersebut, dapat dijadikan rujukan oleh para pihak dan dituangkan kesepakatan tersebut dalam PPTI.

Namun demikian, dalam penentuan tarif atau uang pemasukan, perlu adanya standar biaya baku yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini dimaksudkan agar adanya kesamaan tarif yang diterapkan oleh semua pemegang hak pengelolaan yang nantinya menjadi tanggung jawab dari pihak ketiga atau calon/pemegang Hak Guna Bangunan. Menurut hemat penulis, tidak adanya standar baku dalam penentuan tarif perpanjangan menjadi sebuah titik masalah. Hal ini terjadi ketika pemegang HGB yang akan melakukan perpanjangan hak tersebut, pemegang Hak Pengelolaan menentukan tarif baru terkait perpanjangan HGB di atas Hak Pengelolaan secara sepihak tanpa mendapatkan persetujuan dari pemegang HGB seperti contoh pada kasus yang diangkat. Seharusnya dalam penentuan tarif perpanjang dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak dalam rangka menentukan tarif tersebut sehingga permasalahan ini tidak terjadi. Kecuali hal ini sudah disepakati bersama dalam perjanjian awal yang disepakati diantara para pihak, bahwa pemegang HPL dapat menentukan sendiri besaran uang pemasukan pada saat dilakukan perpanjangan HGB.

Berdasarkan uraian tersebut, menurut pendapat penulis penentuan tarif tersebut sudah tepat karena meskipun dilakukan tanpa persetujuan dari pemegang HGB dan hanya didasarkan atas hasil penilaian tim penilai independen. Hal ini dikarenakan penentuan tarif tersebut menjadi kewenangan perdata dari pemegang hak pengelolaan dan merupakan hak privilege dari pemegang HPL. Selain itu, tim penilai independen diberikan mandat oleh peraturan perundang-undangan untuk menjalankan tugasnya yang menjunjung tinggi sumpah jabatannya sehingga hasil yang didapatkan dapat dipertanggung jawabkan. Lebih lanjut menurut hemat penulis, terkait dengan kewenangan penentuan tarif tersebut dilakukan dalam rangka menjaga kualitas tanah hak pengelolaan tersebut dalam hal terjadi penurunan fungsi tanah. Sehingga uang pemasukan yang diberikan oleh pemegang HGB kepada pemegang HPL sebagai bentuk ganti kerugian atas tanah yang diberikan kepada pemegang HPL.

Dalam dalil yang diajukan oleh pemegang HGB bahwa pemegang HPL dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum karena secara sepihak menetapkan Tarif Perpanjangan PPTI yang tidak dilakukan dengan persetujuan atau pemberitahuan pemegang HGB. Menurut teori yang ada terkait perbuatan melawan hukum (PMH), seseorang atau badan hukum dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum apabila memenuhi unsur-unsur PMH yaitu perbuatan tersebut melawan hukum, adanya kesalahan, adanya kerugian dan terakhir adanya hubungan kausal. Dari keempat unsur tersebut harus dapat dipenuhi apabila suatu perbuatan dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum karena PMH bersifat kumulatif sehingga apabila ada salah satu syarat yang tidak ada, maka perbuatan tersebut tidak dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum.

Menurut analisis penulis, dari apa yang di dalilkan oleh para pemegang HGB, dalam kasus ini tidak ditemukan unsur PMH dalam penentuan tarif perpanjangan PPTI karena dalam prosesnya dilakukan berdasarkan tim penilai independen yang tersertifikasi. Selain itu, para pemegang HGB juga telah diberitahukan mengenai tarif perpanjangan yang dibuktikan adanya gugatan secara perdata ke Pengadilan Negeri Jakarta Utara. Berdasarkan putusan pengadilan Negeri Jakarta Utara

dan terakhir dalam putusan di tingkat kasasi menyatakan bahwa tindakan dalam penentuan tarif perpanjangan bukan merupakan suatu perbuatan melawan hukum karena hal tersebut merupakan kewenangan dari pemegang HPL sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitannya gugatan pembatalan SK Direksi yang dikeluarkan oleh direksi pemegang HPL, menurut hemat penulis tidak cukup dasar yang kuat dalam mengajukan gugatan tersebut, karena pemegang HPL merupakan suatu badan hukum perdata yang mana dalam hal ini tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Meskipun pemegang HPL merupakan sebuah BUMN yang juga tunduk pada Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN yang mana modal atau saham yang ada pada sebuah BUMN sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh negara, tetapi berdasarkan Pasal 11 UU BUMN dijelaskan bahwa “Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas”²¹ sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Atas dasar hal tersebut, dalil gugatan yang menyatakan bahwa Direksi pemegang HPL merupakan pejabat publik adalah keliru karena pemegang HPL bukan suatu lembaga publik dan merupakan suatu perseroan terbatas yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berbunyi:²²

“Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.”

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa SK Direksi pemegang HPL merupakan perbuatan hukum perdata sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai keputusan tata usaha negara sehingga apa yang di dalilkan oleh para pemegang HGB menurut hemat adalah sebuah kekeliruan dan merupakan suatu cara untuk menunda hapusnya Haknya tersebut yang mana apabila jangka waktu HGB telah berakhir, maka tanah tersebut harus diserahkan kembali kepada hak pengelolaan sesuai peraturan perundang-undangan.

²¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 Tahun 2003, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4279, Psl. 11

²² Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang Nomor 9 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN. No. 35 tahun 2004, TLN No. 4380, Psl. 2.

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwa persetujuan perpanjangan HGB diatas HPL PT X (Persero) bukan merupakan kewajiban hukum melainkan hak keperdataan atau hak eksklusif Pemegang HPL, sehingga gugatan yang dilakukan oleh pemegang HGB tidak tepat dan tidak berdasar hukum karena penentuan tarif yang dikeluarkan oleh pemegang HPL merupakan hak eksklusif dari pemegang HPL. Dengan demikian tindakan PT X (Persero) bukanlah tindakan hukum publik (*publieksrechtelijk*), sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 UU No. 5 Tahun 1986 Jo. UU No. 4 Tahun 2009 Jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tetapi merupakan tindakan hukum perdata dalam rangka mengejar keuntungan sesuai dengan Pasal 1 ayat 2 huruf (b) UU BUMN). Oleh Karena itu PT X (Persero) dalam posisi tersebut bukanlah sebagai Pejabat Tata Usaha Negara dan Surat Keputusan Direksi yang menjadi objek sengketa bukan menjadi ranah Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksanya.

3. Perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan Setelah Berakhirnya Hak.

Menurut Dian Aries Mujiborhman, “pada dasarnya hak tanah adalah terkait hubungan hukum antara subjek hak dengan tanah, dalam hal ini hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Maksud dari adanya hak tanah adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap hubungan hukum tersebut, sehingga pemegang hak dapat menjalankan kewenangan/isi hak tanahnya dengan baik.”²³.

M Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutendi, dalam rangka menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:²⁴

- a. Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten;
- b. Instansi pemerintah menerapkan aturan secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
- c. Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
- d. Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum;
- e. Putusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.

Berdasarkan pendapat diatas, menarik untuk dikaji adalah pada huruf a di atas yakni mengenai “ada aturan hukum yang jelas dan konsisten.” Dalam hal ini, terkait adanya aturan yang jelas merupakan tugas dari negara dalam menerbitkan atau mengeluarkan aturan hukum yang jelas dan konsisten. Sehingga masyarakat dalam melaksanakan aturan tersebut tidak bingung dan dapat diterapkan dalam kehidupan nyata. Kaitannya dengan kepastian hukum dalam bidang pertanahan, Negara perlu menjamin hak-hak atas tanah tersebut supaya masyarakat mendapatkan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Jaminan dari negara tersebut berupa adanya aturan hukum yang jelas dan konsisten serta diterapkan oleh masyarakat. Aturan hukum tersebut dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yaitu dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.

Kaitannya dengan perlindungan hukum yang diberikan oleh negara terhadap hak atas yang diberikan kepada masyarakat atau badan hukum adalah dengan adanya pemberian kepastian hukum dengan cara pendaftaran tanah. Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dijelaskan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik

²³ Dian Aries Mujiburohman, “Problematika Pengaturan Tanah Negara Bekas Hak Yang Telah Berakhir,” *Bhumi* Vol. 2 No. 2 (November 2016), hlm, 158

²⁴ Adrian Sutendi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 27.

Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”²⁵ Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa tujuan diadakan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Dalam Penjelasan Umum angka IV dijelaskan bahwa “pendaftaran tanah yang bersifat “*rechts-kadaster*”, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum.”²⁶ Sehingga dengan adanya pendaftaran tanah negara menjamin kepastian hukum dari pemegang hak atas tanah yang mana haknya dapat dipertahankan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 19 ayat (1) di atas dijelaskan bahwa ketentuan terkait pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Dalam hal ini pemerintah telah menerbitkan peraturan pemerintah nomor Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 berbunyi bahwa:²⁷

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berke-sinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengo-lahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Selanjutnya dalam penjelasan Umum angka I Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa :²⁸

“Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan per-tanahan.”

Dari ketentuan tersebut jelas terlihat bahwa tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dalam rangka perlindungan hukum bagi para pemegang hak atas tanah dengan cara diberikannya bukti kepemilikan atas tanah sehingga apabila terjadi permasalahan terkait tanah bersangkutan, pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan kepemilikannya dengan bukti kepemilikan atas tanah tersebut yang berupa sertipikat atas tanah. Sertipikat hak atas tanah juga dapat dijadikan alat bukti yang kuat apabila terjadi perselisihan di pengadilan, hakim akan melihat bukti kepemilikan yang sah atas tersebut sehingga sertipikat atas tanah merupakan alat bukti yang sah karena dikeluarkan oleh pejabat berwenang umumsesuai dengan peraturan perundangan. Selain itu, tujuan dari pendaftaran tanah untuk memudahkan negara dalam melakukan pendistribusian dan pengaturan peruntukan dan pemanfaatan tanah bagi masyarakat sehingga tidak terjadi lagi banyak tuan tanah-tuan tanah yang merugikan masyarakat kecil.

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, Psl. 19 ayat (1)

²⁶ Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, Penjelasan Umum angka IV

²⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997, LN No. 59 Tahun 1997, TLN No. 3696, Menimbang huruf b.

²⁸ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*, Penjelasan Umum angka I.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah juga tidak hanya berlaku bagi tanah yang berasal yang bersifat individu atau perorangan seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai tetapi untuk seluruh hak atas tanah yang diberikan kepada masyarakat atau badan hukum. Menurut Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan bahwa:

- (1) “Obyek pendaftaran tanah meliputi :
- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
 - b. tanah hak pengelolaan;
 - c. tanah wakaf;
 - d. hak milik atas satuan rumah susun;
 - e. hak tanggungan;
 - f. tanah Negara.

Dari bunyi Pasal tersebut dapat diketahui bahwa obyek dari pendaftaran tanah berlaku bagi semua hak atas tanah yang ada di Indonesia, termasuk dalam hal ini adalah hak guna bangunan di atas hak pengelolaan. Namun demikian ternyata kepastian hukum yang diberikan oleh negara melalui pendaftaran hak atas tanah dalam beberapa kasus tidak serta memberikan perlindungan hukum bagi para pemegangnya, sebagai contoh ketika pemegang hak guna bangunan di atas hak pengelolaan bermaksud mengajukan perpanjangan atas haknya tetapi disisi lain tidak tercapai kesepakatan antara pemegang hak guna bangunan dan hak pengelolaan menyebabkan hak guna bangunan tersebut harus berakhir sehingga pemegang HGB harus menyerahkan hak atas tanahnya kepada pemegang HPL.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam beberapa kasus yang terjadi terkait permasalahan perpanjangan HGB di atas tanah HPL, apabila tidak tercapainya kesepakatan antara pemegang HGB dan pemegang HPL yang seringkali dirugikan adalah pemegang HGB, maka saat berakhirnya HGB, pemegang HGB diwajibkan untuk meninggalkan tanahnya dan mengembalikan tanah tersebut seperti sediakala. Tentunya hal ini sangat merugikan apabila dilihat segi ekonomi dan kemanfaatan yang akan didapat. Hal ini dikarenakan para pemegang HGB tersebut tidak lagi dapat menggunakan tanahnya baik untuk usaha atau kepentingan yang lain sehingga secara ekonomi keuntungan yang akan mereka dapatkan dari tempat usahanya tersebut tidak mereka nikmati.

Dalam hal ini negara perlu memberikan perhatian terkait hal ini, yang mana apabila dilihat dari sisi pendapatan negara, adanya investasi yang dilakukan oleh masyarakat akan mendatangkan pendapatan bagi negara dalam bentuk pajak. Hal ini perlu diikuti pemberian kepastian hukum bagi masyarakat atau badan hukum terkait pemberian hak atas kepada masyarakat atau badan hukum khususnya bagi hak atas tanah yang berasal dari hak pengelolaan. Dalam hal ini negara selaku pemegang kuasa atas tanah di Indonesia perlu mengatur hak atas tanah yang berasal dari hak pengelolaan tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, negara telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 *jo* Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA) Nomor 9 Tahun 1999, mengatur mengenai pemberian perlindungan bagi pemegang Hak Guna Bangunan. Dalam Pasal 38 PP No. 40 tahun 1996 dijelaskan bahwa:²⁹

²⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah*, PP No. 40 tahun 1996, LN No. 58 Tahun 1996, TLN No. 3643, PsI. 38.

“Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 35, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik.”

Selanjutnya dalam Pasal 46 PMNA Nomor 9 Tahun 1999 pada ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7)³⁰ menjelaskan yang pada intinya bahwa apabila terjadi penolakan atas perpanjangan Hak Guna Bangunan pemegang Hak Guna Bangunan diberikan kompensasi atau uang ganti rugi yang dibebankan kepada penerima hak atau pengguna tanah berikutnya. Hal ini bisa saja terjadi tanah yang bangunan yang dimaksud diberikan kepada pihak ketiga lainnya atau digunakan oleh pemegang hak pengelolaan. Dalam penentuan besaran ganti kerugian tersebut, pemegang HGB yang lama dapat bernegosiasi dengan pemegang HGB baru atau pemegang HPL apabila bangunan akan digunakan oleh mereka. Pemberian ganti kerugian tersebut, apabila dilihat dari maksud pembuat undang-undang dalam peraturan ini supaya pemegang HGB dapat mendirikan bangunan baru atau mereka dapat membeli tanah ditempat lain dan mendirikan bangunan baru sehingga usahanya tidak berakhir dan tidak merugikan secara financial.

Dari kedua peraturan tersebut dapat diketahui bahwa terdapat perlindungan hukum yang diberikan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan bagi pemegang atas tanah termasuk dalam hal ini bagi pemegang Hak Guna Bangunan ketika Haknya berakhir atau hapus. Memang ada kerugian dari segi ekonomi dan kemanfaatan yang akan mereka dapatkan seandainya mereka diberikan perpanjangan oleh pemegang Hak Pengelolaan, akan tetapi dengan adanya pemberian kompensasi tersebut pemegang hak guna bangunan tidak dirugikan begitu besar. Sehingga dalam ini, negara telah memberikan kepastian hukum kepada pemegang HGB apabila haknya telah berakhir, dengan adanya aturan hukum bagi hak guna bangunan. Hal ini memberikan angin segar bagi masyarakat khususnya bagi masyarakat dan para investor untuk dapat membuka usaha di Indonesia yang mana akan memanfaatkan tanah hak pengelolaan dengan adanya pemberian hak guna bangunan di atas hak pengelolaan. Pada saat ini haknya telah berakhir atau hapus, para investor

³⁰ Lihat Kementerian Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan*, Permenagrira No. 9 Tahun 1999, Pasal 46 ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7) yang berbunyi:

- (3) Dalam hal penolakan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 tidak berdasarkan alasan diterlantarkannya tanah yang bersangkutan, kepada bekas pemegang hak atas tanah diberikan penggantian berupa uang untuk penyerahan tanah yang bersangkutan dan bangunan di atasnya.
- (4) Apabila bangunan dan benda-benda lain yang ada di atas tanah tersebut menurut keputusan penolakan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dibongkar, kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi berupa uang untuk bangunan atau benda tersebut.
- (5) Penggantian dan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4) dibebankan kepada penerima hak atau pengguna tanah berikutnya, atau dalam hal tanah bekas Hak Guna Bangunan tersebut diperuntukan bagi kepentingan umum penggantian atau ganti rugi termaksud dibebankan kepada instansi Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang bersangkutan.
- (6) Jumlah penggantian dan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditentukan berdasarkan kesepakatan antara bekas pemegang hak dengan penerima hak atau pengguna tanah berikutnya.
- (7) Dalam hal kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) tidak tercapai jumlah penggantian dan ganti rugi tersebut ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan hasil penaksiran yang dilakukan oleh panitia penaksir yang dibentuk olehnya.

atau masyarakat tidak perlu khawatir karena hak-haknya mereka akan dilindungi oleh peraturan perundang-undangan.

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa permasalahan terkait tanah akan selalu muncul dan akan ada babak baru lain terkait masalah pertanahan, hal ini menjadi tugas negara dan wakil rakyat dalam merumuskan suatu produk hukum terkait pertanahan yang mampu menjawab kebutuhan di masyarakat dan dunia usaha sehingga adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat dan hal tersebut dapat memberikan nilai lebih dalam rangka pertumbuhan roda perekonomian.

C. Penutup

1. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat ditarik simpulan bahwa pengalihan penguasaan tanah dari pemerintah kepada PT X (Persero) melalui hak pengelolaan merupakan kewenangan dari negara sebagai pemegang hak atas di Indonesia, yang mana hal ini merupakan pelaksanaan dari Hak Menguasai Negara yang bersumber dari UUD 1945, yakni dalam Pasal 33 ayat (3) yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Implikasi dari adanya pengalihan hak pengelolaan kepada PT X (Persero) tersebut adalah bahwa pemegang hak pengelolaan memiliki kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya, dan menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga. Dalam kaitannya dengan penyerahan bagian-bagian kepada pihak ketiga, pemegang hak pengelolaan diberi kewenangan untuk menentukan tarif yang menjadi uang masukan atas bagian-bagian yang diserahkannya tersebut baik itu pada saat pertama dilakukan kerjasama atau pada saat perpanjangan atas hak yang diberikan diatas hak pengelolan tersebut. Apabila dilihat dari kaca mata pemegang hak guna bangunan, ketika tidak terjadi kesepakatan atas permintaan rekomendasi dengan pemegang hak pengelolaan maka akan terjadi kerugian dari sisi pemegang hak guna bangunan karena keuntungan atau manfaat yang mereka dapat sekiranya haknya diperpanjang akan hilang, namun disisi lain apabila dilihat dari sisi peraturan perundang-undangan, perlindungan hukum bagi pemegang hak guna yang hanya tidak diperpanjang telah diatur, yang mana apabila bangunan yang mereka bangun akan digunakan oleh pihak lain atau pemegang hak pengelolaan maka akan diberikan ganti kerugian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Saran

Hak Pengelolaan yang ada saat ini perlu dikaji lebih mendalam mengingat perkembangan fungsi dari pelimpahan hak tersebut yang tidak lagi berfungsi kepentingan umum/publik tetapi juga memiliki fungsi ekonomi/perdata. Salah satu gagasan yang diberikan adalah perlu adanya peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Pemerintah yang secara khusus membahas Hak Pengelolaan. Sebab, saat ini Hak Pengelolaan hanya diatur melalui Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN, padahal dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia Hak Pengelolaan telah diakui keberadaannya sehingga membutuhkan payung hukum yang lebih tinggi. Selain itu, pemerintah juga perlu menentukan tarif terkait uang masukan khususnya bagi hak pengelolaan yang diserahkan kembali bagi pihak ketiga agar masalah-masalah yang terjadi saat ini tidak terulang kembali.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

_____. *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. UU Nomor 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.

_____. *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang Nomor 9 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9 Tahun 2004. LN. No. 35 tahun 2004. TLN No. 4380.

_____. *Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara*. UU No. 19 Tahun 2003. LN No. 70 Tahun 2003. TLN No. 4279.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai*. PP No. 40 Tahun 1996. LN No. 58 Tahun 1996. TLN No. 3643.

_____. *Peraturan Pemerintah Tentang Pendaftaran Tanah*. PP No. 24 Tahun 1997. LN No. 59 Tahun 1997. TLN No. 3696.

Kementerian Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya*, PMDN No. 1 Tahun 1977.

Kementerian Menteri Agraria. *Peraturan Menteri Peraturan Menteri Agraria tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*. Permen Agraria No. 9 Tahun 1999.

B. Buku

Basuki, Sunaryo dalam Arie Sukanti Hutagalung. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2009.

Harsono, Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional: Perkembangan Pemikiran dan Hasilnya sampai menjelang kelahiran UUPA*, Cetakan IV. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013.

Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas: Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.

Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2015.

_____. dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983.

Sumardjono, Maria S.W. *Tanah Dalam Perspektik Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2008.

Sutedi, Adrian. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Sutiknyo, Iman. *Politik Agraria Nasional. Hubungan Manusia dengan Tanah yang berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1990.

C. JURNAL

Mujiburohman, Dian Aries. "Problematika Pengaturan Tanah Negara Bekas Hak Yang Telah Berakhir," *Bhumi* Vol. 2 No. 2. (November 2016). Hlm. 151-164.

Pardede, Marulak. "Hak Menguasai Negara Dalam Jaminan Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Peruntukannya," *Jurnal Peneliti Hukum, De Jure* Vol. 19 No. 4. (Desember 2019). Hlm 405-420.

Sembiring, Julius. "Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria," *Bhumi* Vol. 2 No. 2 (November 2016). Hlm. 119-13.

Silviana, Ana. "Pemanfaatan Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi Dan Implementasi,"
Diponegoro Private Law Review, Vol. 1 No. (1 November 2017). Hlm. 36-45.