

BAB II

PENCATATAN TANAH HAK PENGELOLAAN KE DALAM PENATAUSAHAAN BARANG MILIK NEGARA/DAERAH

2.1 Prinsip Hak Menguasai Negara atas Tanah

Pembangunan nasional dilakukan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tanah memiliki peran yang sangat penting dalam kegiatan pembangunan dan juga sebagai faktor produksi bagi kegiatan masyarakat serta untuk bertempat tinggal.

Ketentuan-ketentuan dasar mengenai tanah di Indonesia telah diatur dalam UUPA yang memuat pokok-pokok dari hukum tanah nasional. Oleh karena UUPA mengatur ketentuan-ketentuan yang bersifat pokok, sehingga banyak materi yang perlu diatur kembali secara terperinci. Ketentuan pokok tersebut antara lain memuat politik hukum pertanahan, hierarki penguasaan tanah, menghapus dan mengganti asas domein, yang penjabarannya sebagai berikut:

2.1.1 Politik Hukum Pertanahan

Secara etimologi istilah politik hukum merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *rechtspolitiek* yang terdiri dari 2 kata yaitu *rechts* dan *politiek*. Istilah ini merupakan bentukan dari kata *rechts* dan *politiek* yang dalam bahasa Indonesia, *rechts* berarti hukum dan politik mengandung arti *beleid* atau kebijakan.³⁸ Dengan demikian politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis

³⁸ Sri Hajati, et.all., Politik Hukum Pertanahan Indonesia, Prenadamedia Group, Jakarta, 2021, h. 5

besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.

Politik hukum pertanahan adalah kebijakan (*beleid*) di bidang pertanahan yang digunakan sebagai sarana demi tercapainya tujuan bernegara, antara lain yang dimuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sebagai implementasi ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, adalah diundangkannya UUPA yang diharapkan sebagai alat untuk mencapai kemakmuran. Negara Indonesia yang menganut paham demokrasi yang berkeadilan sosial, maka pemanfaatan bumi dalam arti sempit di istilahkan tanah, dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai syarat mutlak (*conditio sine qua non*).³⁹

Politik hukum pertanahan di Indonesia dipengaruhi politik hukum pertanahan zaman pemerintahan kolonial Belanda. Hal tersebut disebabkan bahwa setelah negara Indonesia terbentuk pada tanggal 17 Agustus 1945, pengaturan pertanahan mengalami kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Sehingga diberlakukan asas konkordansi yang dimuat pada Aturan Peralihan UUD 1945, yang berarti aturan hukum dan badan yang telah ada sebelum berdirinya negara Indonesia telah diakui dan berlaku.

Hal tersebut berakibat terjadinya dualisme aturan hukum di bidang agraria/pertanahan, yaitu berdasarkan aturan hukum barat peninggalan penjajah dan hukum adat. Dualisme tersebut menyebabkan cita-cita bangsa dan tujuan bernegara menjadi sulit dicapai. Aturan hukum barat, memiliki sifat tertulis sedangkan hukum adat didominasi aturan tidak tertulis. Politik hukum barat

³⁹*Ibid*, h. 13

adalah untuk kepentingan kaum penjajah yang tentunya tidak sesuai dengan cita-cita bangsa dan tujuan bernegara. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka perlu ditentukan arah kebijakan dan aturan hukum dalam bentuk tertulis yang dibentuk oleh otoritas pembentuk hukum, yang sesuai dengan cita-cita bangsa dan tujuan bernegara sehingga diundangkan UUPA.

Pemikiran dasar dibentuknya UUPA, tampak pada Penjelasan Umum 1 alinea pertama, yang menyatakan:

- a. karena hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini;
- b. karena sebagai akibat dari politik hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa;
- c. karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum..
Berhubung dengan itu maka perlu adanya hukum agraria baru yang Nasional, yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴⁰

Adapun tujuan dibentuknya UUPA, tampak pada alinea ke-empat, yang menyatakan:

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;

⁴⁰ Penjelasan Umum 1 alinea pertama UU No. 5/1960

- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁴¹

Diundangkannya UUPA diharapkan salah satu tujuan negara yang diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD, yaitu pemanfaatan bumi (dalam arti sempit berarti tanah) adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terwujud.

UUPA sebagai produk hukum nasional memiliki beberapa prinsip, antara lain:

- a. Prinsip nasionalitas

Prinsip ini juga disebut sebagai prinsip kebangsaan yang bermakna bahwa seluruh wilayah negara Indonesia adalah milik bangsa Indonesia. Prinsip ini tercermin dalam Pasal 1 UUPA.

- b. Prinsip hak menguasai negara

Prinsip ini bermakna asas *domein* yang dianut oleh hukum agraria peninggalan penjajah, dikonsepsikan negara sebagai pemilik tanah. Asas *domein* tersebut kemudian diganti dengan prinsip hak menguasai negara yang menempatkan negara bukan pemilik tanah. Negara dikonsepsikan diberi kekuasaan untuk menguasai dan mengelola saja. Prinsip ini tercermin pada Pasal 2 UUPA.

- c. Prinsip pengakuan hak ulayat masyarakat adat

Prinsip ini bermakna bahwa UUPA masih mengakui keberadaan hak-hak masyarakat adat atas tanah komunal, sepanjang secara nyata masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Prinsip ini tercermin pada Pasal 5 UUPA

⁴¹ Penjelasan Umum 1 alinea ke-empat UU No. 5/1960

d. Prinsip unifikasi dan kepastian hukum

Prinsip ini bermakna mengakhiri dualisme aturan hukum yang berlaku sebelumnya, yaitu aturan hukum barat dan aturan hukum adat. Pada aturan hukum barat yang sudah tertulis dan dapat memberikan kepastian hukum, namun tidak sesuai dengan cita-cita bangsa dan tujuan bernegara. Sedangkan pada hukum adat, tidak tertulis dan tidak memberikan kepastian hukum.

e. Prinsip tanah memiliki fungsi sosial

Prinsip ini bermakna bahwa pemanfaatan tanah tidak boleh hanya digunakan untuk kepentingan pemiliknya saja tanpa memperhatikan kepentingan atau merugikan masyarakat sekitarnya. Prinsip ini tercermin dalam Pasal 6 UUPA

f. Prinsip pembatasan kepemilikan tanah

Prinsip ini bermakna bahwa negara Indonesia yang dibentuk berdasarkan prinsip kebersamaan harus mampu menciptakan keadilan sosial. Sehingga untuk mencegah dimilikinya tanah oleh golongan dan orang-orang tertentu saja yang disebut tuan-tuan tanah (*groot grondbezit*) yang dapat merugikan kepentingan umum, maka tuan-tuan tanah (*groot grondbezit*) adalah hal yang dilarang. Prinsip pembatasan kepemilikan tanah ini tercermin dalam Pasal 7 UUPA.

g. Prinsip pemisahan horisontal

Prinsip ini diadopsi dari hukum adat, yang pada intinya memisahkan antara benda tanah dan benda bukan tanah. Oleh karena UUPA dibentuk dengan berlandaskan hukum adat, maka prinsip pemisahan horisontal ini juga bermaksud mengganti asas *assesii* atau pemisahan vertikal yang dipergunakan

hukum barat. Walaupun asas pemisahan horisontal tidak dinyatakan secara tegas dalam UUPA, namun sebagai ketentuan pokok maka produk hukum yang berkaitan dengan tanah harus dibentuk dengan memperhatikan ketentuan pokok yang dimuat dalam UUPA, misalnya dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan yang dalam Penjelasan Umum disebutkan bahwa pembebanan Hak Tanggungan atas tanah harus dinyatakan secara tegas bahwa benda bukan tanah yang berada di atas tanah tersebut turut disertakan atau tidak. Apabila tidak dinyatakan secara tegas, maka yang menjadi obyek hak tanggungan hanyalah hak atas tanahnya saja.

2.1.2 Asal Usul Hak Penguasaan Tanah

UUPA juga mengatur mengenai asal usul hak penguasaan tanah, sebagai berikut:

1) Hak Bangsa

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi.⁴² Berdasarkan pendapat tersebut mengandung pengertian bahwa seluruh tanah yang ada di wilayah negara Indonesia adalah milik bangsa Indonesia yang bersifat sebagai pemilikan bersama. Hal tersebut tercermin dari makna Pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) UUPA.

2) Hak Menguasai Negara

Keberadaan hak menguasai negara (HMN) dimuat dalam Pasal 2 UUPA.

Yang dimaksud HMN adalah seluruh tanah milik bangsa Indonesia dikuasai

⁴² Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Cet. V, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 78

oleh negara sebagai organisasi bangsa Indonesia, serta memberikan wewenang kepada negara melalui penyelenggara negara untuk mengelolanya sebaik mungkin agar tercipta kemakmuran bagi bangsa Indonesia. Pada HMN, negara hanya dikonsepsikan untuk menguasai dan mengelola seluruh tanah yang ada di wilayah negara Indonesia. Penguasaan dan pengelolaan tersebut harus dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konsep HMN ini merupakan kebalikan dari asas domein yang dianut hukum barat yang menempatkan negara sebagai pemilik tanah. Oleh karena asas domein tidak sesuai dengan cita-cita bangsa dan tujuan bernegara, sehingga asas domein dihapus dan digantikan konsep HMN. Dengan demikian telah cukup jelas, bahwa kedudukan HMN, negara diposisikan sebagai penguasa dan pengelo seluruh tanah yang ada.

Berdasarkan konsep tersebut, maka menurut Pasal 2 ayat 2 UUPA wewenang negara sebagai pemegang HMN adalah:

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

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

Apabila Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA dikaitkan, maka dapat dimaknai bahwa seluruh tanah yang ada di wilayah Indonesia adalah miliknya (*bezit*) bangsa Indonesia, selanjutnya negara Indonesia sebagai organisasi bangsa Indonesia berfungsi sebagai pemegang kuasa untuk mengelola (*beheer*). Sehingga tindakan-tindakan yang dilakukan penyelenggara negara terhadap tanah seharusnya

hanyalah tindakan pengelolaan (*beheeren*) saja, karena wewenang HMN tidak termasuk pada tindakan kepemilikan (*beschikking*).

3) Hak Ulayat Masyarakat Adat

Hak ulayat adalah hak yang dimiliki masyarakat adat atas tanah untuk memanfaatkan tanah dan mengambil sumber daya alam pada hukum adat tertentu atas wilayah tertentu. Hak ini merupakan hak komunal yang telah ada dan turun-temurun sebelum terbentuknya negara Indonesia. Menurut Pasal 3 UUPA, hak ulayat tetap diakui dan dihormati keberadaannya sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan sesuai atau tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.

4) Hak perseorangan/individual atas tanah

Berdasarkan HMN, negara dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada perseorangan/individu. Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA. Namun hal tersebut tidak bersifat limitatif, karena masih dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus berdasarkan undang-undang.⁴³

2.1.3 Wewenang Negara Dalam Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Wewenang (*bevoegheid*) dalam hukum tata negara dapat dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).⁴⁴ Setiap wewenang harus menunjuk dasar hukumnya, artinya dalam setiap wewenang harus ada sumbernya sebagai dasar hukum. Sumber wewenang dapat diperoleh dengan tiga cara, yaitu atribusi,

⁴³ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Cet.V, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 91.

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yudika No. 5-6 Tahun XII, 1997, h. 2

delegasi dan mandat.⁴⁵ Berdasarkan pendapat tersebut dapat diketahui bahwa wewenang adalah kekuasaan yang berdasar pada hukum.

Menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, negara telah diberikan atribusi wewenang untuk menguasai bumi, air dan semua kekayaan alam. Khusus untuk penguasaan tanah yang merupakan bagian dari bumi, diimplementasikan melalui Pasal 2 ayat (1) UUPA. Menurut Boedi Harsono, rincian kewenangan HMN untuk mengatur, menyelenggarakan, dan menentukan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata.⁴⁶ Merujuk pada pendapat Boedi Harsono tersebut, dapat disarikan hal-hal sebagai berikut :

- a. bahwa HMN hanya bersifat hubungan hukum publik semata-mata, dan tidak adanya hubungan hukum yang bersifat keperdataan;
- b. bahwa sebagai konsekuensi dari hubungan yang bersifat publik semata-mata tersebut, maka pada tataran Daerah dan Masyarakat Hukum Adat sebagai pelaksana HMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA juga bersifat Publik semata-mata, dan tidak ada tafsiran adanya hubungan hukum privat atau keperdataan antara Daerah dengan tanah.

Setiap wewenang (termasuk wewenang HMN) selalui dibatasi oleh tiga hal, yaitu isi/materi (*materiae*), wilayah/ruang (*locus*), dan waktu (*tempus*). Adapun isi/materi (*materiae*) wewenang HMN diatur pada ayat (2), yaitu:

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, hal.232.

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

Wilayah/ruang (*locus*) dari wewenang tersebut adalah seluruh tanah di wilayah negara Indonesia yang belum diberikan hak perorangan. Sedangkan waktu (*tempus*) nya adalah selama negara Indonesia ada dan berdiri.

Berdasarkan isi/materi (*materiae*) wewenang yang diberikan oleh konstitusi dan diimplementasikan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas, tampak bahwa “negara Indonesia” sebagai organisasi kekuasaan rakyat, hanya memiliki wewenang untuk mengatur. Pelaksanaan wewenang dimaksud menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah (eksekutif). Hasil dari pelaksanaan isi wewenang tersebut digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat ayat (3) UUPA. Lebih lanjut atribusi wewenang tersebut, untuk sebagian dapat didelegasikan (dilimpahkan) kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dengan demikian pelimpahan wewenang HMN dari pemerintah (pusat) kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat tetap berpedoman pada isi (*materiae*) wewenang pada HMN, yang pada dasarnya isi wewenangnya adalah mengatur (regulator) dan mengelola (*beheer*).

Selanjutnya Pasal 2 ayat (3) UUPA yang menyatakan, bahwa wewenang yang bersumber dari Hak Menguasai Negara tersebut digunakan untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan

makmur. Konsep pasal 2 ayat (3) UUPA tersebut menggambarkan anutan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang lahir pada abad ke-20 sebagai reaksi atas eksese yang timbul dari konsep Negara hukum.⁴⁷

Kewajiban negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum merupakan konsekuensi dari dianutnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berimplikasi yuridis bahwa negara melalui pemerintah diwajibkan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan guna menjamin kesejahteraan umum. Sehingga pemerintah harus aktif mengambil inisiatif untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum. Oleh karena itu negara melalui pemerintah diberi kewenangan untuk turut campur dalam kegiatan-kegiatan masyarakat guna menjamin kesejahteraan umum itu.⁴⁸

Pada perkembangan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), menimbulkan tanggung jawab yang besar bagi negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, yang berakibat pada besarnya pengeluaran negara. Di samping itu, adanya dinamika masyarakat global, turut memberikan tekanan politik dan ekonomi bagi negara, yang timbul akibat berkembangnya paham ekonomi pasar. Sehingga pada praktiknya, berbagai peraturan perundang-undangan lebih mengakomodasi tekanan-tekanan politik dan ekonomi para pendukung ekonomi pasar.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih mengakomodasi tekanan-tekanan politik dan ekonomi para pendukung ekonomi pasar, tercermin dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, tentang Minyak Bumi dan Gas

⁴⁷ Moh.Mahfud, MD., *Op.Cit.*, hal.128

⁴⁸ Sri Hajati, *et.al.*, *Op.Cit.*, h. 63

Alam, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air. Pembentukan ketiga undang-undang tersebut, oleh beberapa elemen masyarakat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Sehingga ketiga undang-undang tersebut dilakukan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya menurut Kuntana Magnat dkk., sebagaimana dikutip Sri Hajati, dkk., Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan-pertimbangan dan memberikan tafsir Pasal 33 UUD 1945, antara lain:⁴⁹

1. Bahwa dalam menemukan pengertian dan/atau maksud dari suatu ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal UUD 1945 tidaklah cukup apabila hanya berpegang pada bunyi teks pasal yang bersangkutan dan hanya menggunakan interpretasi tertentu. Oleh karena itu, setiap interpretasi terhadap suatu ketentuan dalam pasal-pasal UUD 1945 harus selalu mengacu kepada tujuan hidup berbangsa dan bernegara sebagaimana digariskan dalam Pembukaan UUD 1945.
2. Bahwa penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi dan lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan negara merupakan hukum publik sehingga mencakup pula pengertian pemilikan publik. Karena jika pengertian “dikuasai oleh negara” hanya pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal tersebut tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengertian “dikuasai oleh negara”

⁴⁹Sri Hajati, et.al., *Op.Cit.*, h. 65-70

haruslah diartikan mencakup makna penguasaan yang luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat atas segala sumber kekayaan bumi, air dan semua kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Berdasarkan tafsir yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi mengenai konsepsi “dikuasai oleh negara” di atas, maka dapat diketahui bahwa negara memiliki wewenang terhadap pemilikan publik atas bumi, air dan semua kekayaan alam di Indonesia, yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah. Artinya negara melalui pemerintah sebagai pelaksana pemilikan publik atas bumi, air dan semua kekayaan alam, boleh memposisikan diri seolah-olah sebagai pemilik sehingga diperbolehkan untuk melakukan kegiatan dalam kerangka memperoleh pendapatan negara, yang selanjutnya pendapatan negara itu digunakan untuk kemakmuran rakyat.

2.1.4 Konsepsi Dikuasai Negara Menurut Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001, dibentuk suatu lembaga negara baru yang merupakan bagian dari badan yudikatif, yaitu Mahkamah Konstitusi yang dirumuskan dan diatur dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C dan Pasal 7B UUD 1945. Adapun kewenangan Mahkamah Konstitusi meliputi:

1. Menguji (*judicial review*) undang-undang terhadap UUD.
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.
3. Memutuskan pembubaran partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Putusan yang dibuat Mahkamah Konstitusi memiliki sifat sebagai putusan yang pertama dan terakhir serta mengikat (*final and binding*).⁵⁰ Hal tersebut bermakna tidak ada upaya hukum lain atas putusan yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dibentuknya Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai salah satu badan yudikatif yang menjalankan kekuasaan kehakiman, sebagaimana tercermin dari Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Selanjutnya menurut Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan: “Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, maka hakim Mahkamah Konstitusi secara tersirat berwenang melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengemukakan, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang bermaksud memberi penjelasan mengenai tekstual peraturan perundang-undangan agar ruang lingkup norma dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus dilakukan menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan

⁵⁰ Lihat Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna Undang-Undang. Pembenaannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri.⁵¹

Penafsiran atau interpretasi terhadap hukum menjadi salah satu faktor untuk menjadikan hukum bersifat dinamis dan bisa mengikuti perkembangan zaman. Metode penafsiran hukum menjadi penting karena perumusan suatu norma dalam peraturan perundang-undangan tidak seluruhnya dapat disusun dalam bentuk yang jelas sehingga masih multi tafsir.

Satjipto Rahardjo mengemukakan, salah satu sifat yang melekat pada peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis adalah sifat otoritatif dan rumusan-rumusan peraturannya. Namun demikian, perumusan dalam bentuk tertulis atau litera scripta itu sesungguhnya hanyalah bentuk saja dari usaha untuk menyampaikan sesuatu ide atau pikiran yang melatarbelakangi semangat dari suatu peraturan. Usaha untuk menggali semangat itu dengan sendirinya merupakan bagian dari keharusan yang melekat dari peraturan perundang-undangan yang bentuknya tertulis.⁵²

Menurut Sudikno Mertokusumo, interpretasi atau penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa yang konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna

⁵¹ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 13.

⁵² Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 94-95.

Undang-Undang.⁵³ Lebih lanjut Sudikno mengelompokkan beberapa metode interpretasi yang lazim digunakan oleh hakim, yaitu:⁵⁴

- 1) interpretasi gramatikal atau penafsiran menurut bahasa;
- 2) interpretasi teleologis atau sosiologis;
- 3) interpretasi sistematis atau logis;
- 4) interpretasi historis;
- 5) interpretasi komparatif atau perbandingan;
- 6) interpretasi futuristis.

Menurut Sudikno, interpretasi otentik tidak termasuk dalam ajaran tentang interpretasi. Interpretasi otentik adalah penjelasan yang diberikan Undang-Undang dan terdapat dalam teks Undang-Undang dan bukan dalam Tambahan Lembaran Negara.⁵⁵

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, dengan demikian dapat diketahui bahwa penafsiran atau interpretasi terhadap konstitusi yang merupakan peraturan perundang-undangan yang bentuknya tertulis, diperlukan untuk menggali dan memaknai semangat dari ide atau pikiran yang tercermin dari perumusan norma dalam konstitusi yang dimuat dalam UUD 1945.

Menurut sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *final and binding*, maka penafsiran yang dilakukan Mahkamah Konstitusi sebagai dasar memberikan putusan juga bersifat *final and binding*. Artinya Mahkamah Konstitusi merupakan penafsir terakhir dari suatu norma dalam undang-undang

⁵³ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op.Cit*

⁵⁴ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op.Cit*, h. 19-20

⁵⁵ *Ibid*, h.14

yang dibandingkan (diuji) dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusi, karena sudah tidak ada lagi upaya hukum keberatannya.

Berkaitan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945, yang pada dasarnya konstitusi memberikan wewenang kepada negara untuk “menguasai” bumi, air dan semua kekayaan alam yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pelaksanaan dari wewenang atau hak penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di wilayah negara Indonesia antara lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas Alam, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.

Pembentukan ketiga undang-undang tersebut, oleh beberapa elemen masyarakat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, sehingga mereka mengajukan uji materi (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi. Terhadap permohonan uji materi (*judicial review*) tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Perkara Nomor 01-021-022/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU No. 20 tahun 2002 dan 02/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi, tanggal 1 Desember Tahun 2004, menafsirkan konsepsi “dikuasai oleh negara” sebagai berikut:

1. Menimbang bahwa Mohammad Hatta sebagai salah satu pendiri negara (*founding fathers*) menyatakan tentang pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut: “Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman luar negeri. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanamkan modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah... Cara begitulah dahulu kita memikirkan betapa melaksanakan pembangunan ekonomi dengan dasar

Pasal 33 UUD 1945... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, pinjam tenaga asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya maka diberikan kesempatan kepada mereka untuk menanamkan modalnya di tanah air kita, dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. (Mohammad Hatta, Kumpulan Pidato II Hal. 231. Disusun oleh I. Wangsa Widjaja, Mutia F. Swasono, PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002). Penafsiran Dr. Mohammad Hatta tersebut diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 pada tahun 1977 di Jakarta yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 dan di bidang pembiayaan, perusahaan negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai, dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.⁵⁶

2. Menimbang bahwa Mahkamah juga memperhatikan pendapat para ahli yang menyatakan dalam kenyataan sesungguhnya tidak ada sistem ekonomi yang secara ekstrim liberal sepenuhnya, maupun sistem ekonomi yang bersifat *command* atau *planned economy* sepenuhnya. Sehingga oleh karenanya Pasal 33 UUD 1945 harus tetap menjadi acuan, karena Pasal 33 tersebut sama sekali tidak diartikan anti terhadap ekonomi pasar, dan ekonomi pasar juga tidak mengesampingkan sepenuhnya peran negara untuk campur tangan manakala terjadi distorsi dan ketidakadilan, oleh karena tafsiran dinamis atas Pasal 33 UUD 1945 oleh Mahkamah dilakukan dengan memperhatikan seoptimal mungkin perubahan lingkungan strategis secara nasional maupun global.⁵⁷
3. Menimbang bahwa dengan memandang UUD 1945 sebagai sistem sebagaimana dimaksud, maka pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam 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.⁵⁸
4. Menimbang 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

⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 01-021-022/PUU-I/2003 dan Perkara Nomor 02/PUU-I/2003, h. 331-332.

⁵⁷ *Ibid*, h. 332

⁵⁸ *Ibid*, h. 332-333

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. Pengertian “dikuasai oleh negara” juga tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk *mengatur*, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Karena itu, perkataan “dikuasai oleh negara” tidak mungkin direduksi pengertiannya hanya berkaitan dengan kewenangan negara untuk mengatur perekonomian. Oleh karena itu, baik pandangan yang mengartikan perkataan penguasaan oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, kedua-duanya ditolak oleh Mahkamah.⁵⁹

5. Menimbang bahwa berdasarkan rangkaian pendapat dan uraian di atas, maka dengan demikian, 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 pemilikan 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

⁵⁹ *Ibid*, h. 333

orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.⁶⁰

6. Menimbang bahwa dalam kerangka pengertian yang demikian itu, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (*privat*) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak. Akan tetapi Mahkamah berwenang pula untuk melakukan penilaian dengan mengujinya terhadap UUD 1945 jika ternyata terdapat pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena penilaian pembuat undang-undang tersebut.⁶¹
7. Menimbang bahwa di samping itu, untuk menjamin prinsip efisiensi berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan, “*perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*“, maka penguasaan dalam arti pemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif dalam arti tidak mutlak selalu harus 100%, asalkan penguasaan oleh negara *c.q.* Pemerintah atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan keputusan atas penentuan kebijakan dalam badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha milik negara yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara *c.q.* Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33

⁶⁰ *Ibid*, h. 334.

⁶¹ *Ibid*, h. 334-335

UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Berdasarkan tafsir yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi mengenai konsepsi “dikuasai negara” di atas, dapat diketahui bahwa wewenang atau hak penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam (termasuk tanah sebagai bagian dari bumi), menimbulkan wewenang/hak bagi negara yang dilaksanakan oleh pemerintah, sehingga wewenang atau hak negara yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah, dapat memposisikan diri seolah-olah sebagai pemilik tanah sehingga diperbolehkan untuk melakukan kegiatan dalam kerangka memperoleh pendapatan negara, yang selanjutnya pendapatan negara itu digunakan untuk kemakmuran rakyat.

Tafsir yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi mengenai konsepsi “dikuasai negara” tersebut menjadi dasar bagi otoritas pembentuk undang-undang untuk memberikan penguatan pengaturan Hak Pengelolaan ke dalam produk hukum berupa undang-undang sebagaimana dimuat dalam UU Cipta Kerja.

2.2 Prinsip Hak Pengelolaan

2.2.1 Pelimpahan Hak Menguasai Negara

Sebelum diundangkannya UU Cipta Kerja, keberadaan HPL tidak secara tegas diatur dalam UUPA. Eksistensi HPL pada waktu itu merupakan bentuk penafsiran terhadap Pasal 2 ayat (4) juncto Penjelasan Umum II angka (2) UUPA. Berdasarkan penafsiran ketentuan di atas, pada dasarnya negara memiliki

kekuasaan untuk memberikan tanah yang belum dipunyai dengan sesuatu hak dalam pengelolaan kepada badan penguasa untuk diperlukan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Artinya pemberian tersebut dilakukan untuk keperluan pelaksanaan tugas masing-masing penyelenggara negara tersebut.

Penjelasan Umum II angka 1 UUPA tersebut kemudian diinterpretasikan dalam produk hukum yang derajatnya di bawah undang-undang, antara lain a) PP. No 40/1996; b) PP No 24/1997; dan c) Permenag/KBPN No 9/1999. Selanjutnya diperkuat melalui produk hukum berupa undang-undang, yaitu UU Cipta Kerja, yang dimuat mulai Pasal 136 sampai dengan Pasal 142.

Menurut Pasal 136 UU Cipta Kerja, disebutkan: “Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya”. Berdasarkan ketentuan Pasal 136 UU Cipta Kerja, tampak jelas bahwa HPL merupakan pelimpahan (delegasi) wewenang dari HMN. Adapun isi wewenang HMN tetap berpedoman pada Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dengan demikian wewenang pemegang HPL adalah sama dengan negara (pemerintah), yaitu berwenang untuk mengatur (regulator) dan mengelola saja.

Selanjutnya pada Pasal 137 ayat (2) UU Cipta Kerja, dinyatakan:

Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan kewenangan untuk:

- 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 dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
- c. menentukan tarif dan menerima uang pemasukan ganti rugi dan atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, tampak telah terjadi inkonsistensi dalam UU Cipta Kerja terkait HPL, di satu sisi adanya penegasan bahwa HPL adalah pelimpahan (delegasi) wewenang dari HMN, di sisi lain juga memberikan kewenangan baru secara atribusi kepada pemegang HPL, yaitu pemegang HPL mempunyai wewenang untuk diserahkan kepada pihak ketiga, serta pemegang HPL berhak untuk menerima sejumlah uang dari pihak ketiga. Seharusnya wewenang yang bersumber dari delegasi, maka isi wewenangnya tetap berpedoman pada wewenang yang didelegasikan.

2.2.2 Perolehan Tanah Hak Pengelolaan

Kegiatan perolehan tanah adalah perbuatan/tindakan untuk memperoleh tanah. Di dalam UUPA dikenal dua cara perolehan tanah, yaitu melalui peralihan hak dan pemberian hak.

Peralihan hak dilaksanakan melalui hibah, jual beli, tukar menukar, dan berbagai cara lainnya. Akan tetapi peralihan hak tersebut hanya dapat ditempuh jika penerima hak dapat memenuhi ketentuan yang telah disyaratkan oleh UUPA. Sedangkan perolehan tanah melalui pemberian hak diberikan melalui ketetapan pemerintah. Pemberian hak atas tanah hanya dapat diberikan pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara (belum ada hak perorangan).

Berdasarkan dua cara perolehan tanah tersebut, perolehan tanah HPL sebagaimana ketentuan Pasal 137 ayat (3), dinyatakan bahwa tanah HPL diberikan dengan keputusan pemberian hak. HPL baru lahir apabila telah didaftarkan dan sebagai tanda bukti lahirnya hak dengan dibuatkannya buku tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional yang terdiri dari data yuridis dan data fisik.

HPL dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Menurut Boedi Harsono, HPL pada hakikatnya bukanlah hak atas tanah, melainkan gempilan Hak Menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.⁶² Pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu, pemegang hak diberi kewenangan melakukan kegiatan yang merupakan sebagian dari kewenangan Negara, yang diatur dalam Pasal 2 UUPA. Sehubungan dengan itu HPL pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan merupakan pelimpahan (delegasi) HMN.

2.2.3 Wewenang Pemegang Hak Pengelolaan

Berkaitan dengan tanah sebagai lapisan paling atas dari bumi, pemerintah sebagai pemegang mandat dari negara yang bertugas mengatur dan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pemanfaatan tanah, sebagaimana ketentuan Pasal 137 ayat (1) UU Cipta Kerja, menunjuk sebagai subyek HPL kepada:

- a. instansi Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah;
- c. Badan bank tanah;
- d. Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
- e. Badan hukum milik negaraldaerah; atau

⁶² Budi Harsono, *Op-Cit*, hal. 277

f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Pada dasarnya dibentuknya HPL memang bertujuan untuk diserahkan pemanfaatannya kepada pihak ketiga di samping dipergunakan sendiri oleh pemegang HPL. Apabila tanah dimaksud hanya dipergunakan sendiri untuk keperluan pelaksanaan tugas, maka hak yang tepat adalah hak pakai.

Selanjutnya atas penyerahan pemanfaatan tersebut, pemegang HPL memperoleh pendapatan/uang pemasukan yang dapat dikategorikan sebagai pendapatan negara/daerah. Oleh karenanya, pemegang HPL sebagaimana ketentuan Pasal 137 ayat (2) UU Cipta Kerja, diberikan kewenangan untuk:

- 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 dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
- c. menentukan tarif dan menerima uang pemasukan ganti rugi dan atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Penyerahan pemanfaatan tanah bagian dari tanah HPL kepada pihak ketiga, dilakukan dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 138 UU Cipta Kerja.

2.2.4 Jenis Obyek dan Subyek Hak Pengelolaan

Merujuk pada ketentuan Pasal 136 UU Cipta Kerja, yang menyatakan: “Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya”. Berdasarkan ketentuan tersebut, obyek HPL berasal dari tanah negara yang belum diberikan suatu hak di atasnya. Akan tetapi apabila mengacu pada Pasal 4 PP No. 18/2021,

dinyatakan: “Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat”. Berdasarkan ketentuan tersebut asal mula tanah HPL dapat berasal dari dua sumber, yaitu tanah negara dan tanah hak ulayat.

Perbedaan asal mula tanah HPL antara UU Cipta Kerja dengan peraturan pelaksanaannya, menunjukkan bahwa perumusan UU Cipta Kerja yang merupakan usulan dari pemerintah, tidak dilakukan melalui kajian yang matang. Penetapan asal usul tanah HPL yang berasal dari hak ulayat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 PP No. 18/2021, seharusnya dinyatakan dalam UU Cipta Kerja, bukan diatur dalam peraturan pelaksanaan, karena fungsi utama peraturan pelaksana (dalam bentuk peraturan pemerintah) adalah dalam rangka menjalankan peraturan yang lebih tinggi yaitu undang-undang (dalam hal ini UU Cipta Kerja). Di dalam Pasal 136 UU Cipta Kerja secara tegas telah dinyatakan HPL berasal dari tanah negara dalam pengertian tanah yang belum diberikan hak perorangan (termasuk hak komunal) tertentu. Selanjutnya menurut Pasal 137 ayat (2) huruf f disebutkan pemerintah pusat diberikan wewenang untuk menunjuk badan hukum lain. Artinya pemerintah pusat dapat mengatur penunjukkan subyek HPL. Sedangkan di dalam peraturan pelaksanaannya yang dimuat dalam PP No. 18/2021, menyatakan yang pada intinya menambah obyek tanah yang dapat diberikan HPL, yaitu dapat berasal dari tanah negara dan hak ulayat yang merupakan hak komunal.

Walaupun ada perbedaan antara UU Cipta Kerja dengan PP No. 18/2021 mengenai obyek tanah sebagai asal mula tanah HPL. Oleh karena PP No. 18/2021 telah ditetapkan dan diundangkan, maka obyek tanah HPL dapat berasal dari

tanah negara dan tanah hak ulayat, sebagaimana ketentuan Pasal 4 PP No. 18/2021. Lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 4, dijelaskan alasan dimasukkannya tanah hak ulayat sebagai obyek tanah HPL, bahwa penetapan hak ulayat menjadi tanah HPL merupakan bentuk pengakuan kepada masyarakat hukum adat.

Subyek hukum yang dapat diberikan tanah HPL diatur melalui Pasal 137 ayat (1) UU Cipta Kerja. Namun, karena adanya penambahan obyek asal mula tanah HPL, maka subyek hukum yang dapat diberikan HPL juga ada penambahan, yaitu menunjuk masyarakat hukum adat sebagai subyek HPL. Dengan demikian subyek HPL menurut Pasal 5 ayat (1) dan (2) PP No. 18/2021, adalah:

- 1) instansi Pemerintah Pusat;
- 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; dan
- 6) Masyarakat hukum adat

Berdasarkan ketentuan di atas, maka subyek HPL dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) jenis, yaitu:

- a) unsur pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan publik, yaitu instansi pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Oleh karena sifatnya adalah pelayanan sehingga operasionalnya dibiayai oleh APBN/APBD, maka bersifat *non profit oriented*.
- b) unsur pemerintahan yang turut serta menjalankan kegiatan perekonomian, yang dibentuk dengan pendanaan dari APBN/APBD yang dipisahkan, dan

berfungsi menambah pendapatan negara (*profit oriented*), yaitu badan usaha milik negara/daerah (BUMN / BUMD)

- c) unsur pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan publik tertentu yang dibentuk secara khusus pula melalui badan hukum milik negara (BHMN) termasuk badan/lembaga Bank Tanah, yang sifatnya *non profit oriented*.
- d) unsur masyarakat hukum adat.

2.2.5 Kedudukan Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah

Sebagaimana telah disinggung di atas, perolehan tanah HPL berasal dari pemberian hak atas tanah negara atas permohonan pemegang HPL. Sehingga menurut sifat dan kewenangannya, HPL dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah, walaupun terdapat pengecualian terhadap pemegang HPL.

Menurut Urip Santoso,⁶³ pemegang HPL hanya berwenang untuk mengelola (*right to use*) tapi tidak berwenang untuk mengalihkan atau menjadikannya sebagai jaminan (*right to disposal*). Kewenangan pemegang HPL beraspek publik yaitu berwenang untuk mengatur, dan menunjuk pihak ketiga untuk memanfaatkan bagian tanah HPL. Sekaligus beraspek privat, yaitu berwenang untuk menerima uang pemasukan dan/atau ganti rugi, seolah-olah sebagai pemilik tanah.

Berdasarkan pendapat di atas, pemegang HPL memiliki kewenangan beraspek publik, yaitu sebagai regulator (bersifat mengatur), antara lain mengatur rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah HPL sesuai tata ruang.

⁶³ Urip Santoso, *Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.24 No.2, Juni 2012, h. 287

Sekaligus memiliki wewenang ber aspek perdata (privat), yaitu menyerahkan pemanfaatan tanah HPL kepada pihak lain. Konsekuensi yuridis dari penyerahan tersebut, maka pemegang HPL berhak mendapatkan sejumlah uang.

2.3 Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah

Berdasarkan tafsir Mahkamah Konstitusi yang diuraikan di atas, tampak bahwa tanah dengan status HPL merupakan kekayaan negara, sehingga harus dilakukan pencatatan ke dalam sistem penatausahaan barang milik negara/daerah.

2.3.1 Definisi dan Ruang Lingkup Barang Milik Negara/Daerah

Upaya pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, dibentuk pemerintahan negara dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan dan perbendaharaan negara. Berdasarkan hal tersebut kemudian dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menyatakan: “Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”. Lebih lanjut dalam angka 10 dan 11 dinyatakan Barang Milik Negara/Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Berdasarkan sumbernya, kekayaan negara dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

- a. perolehannya dilakukan atas beban APBN/APBN

b. investasi

c. perolehan lainnya

Barang milik negara/daerah meliputi barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah, dan barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah. Barang yang dimaksud berupa barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis, barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, barang yang diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.⁶⁴

Pengelolaan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Pengelolaan barang milik negara/daerah meliputi:

1. Perencanaan kebutuhan adalah kegiatan merumuskan rincian kebutuhan barang milik negara/daerah untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang.
2. Pengadaan merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk memiliki barang milik negara/daerah melalui suatu rangkaian proses baik melalui jual beli, maupun lelang.

⁶⁴ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

3. Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pengguna barang dalam mengelola dan menatausahakan barang milik negara/daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan.⁶⁵
4. Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik negara/daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi barang milik negara/daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.
5. Pengamanan dan pemeliharaan merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan pengelola barang, pengguna barang dan kuasa pengguna barang untuk mengamankan dan memelihara barang milik negara/daerah.
6. Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa barang milik negara/daerah pada saat tertentu.
7. Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah.
8. Pemusnahan adalah tindakan memusnahkan fisik dan/atau kegunaan barang milik negara/daerah.
9. Penghapusan adalah tindakan menghapus barang milik negara/daerah 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.

⁶⁵ Pasal 1 Angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

10. Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan barang milik negara/daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
11. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan pengelola barang untuk melakukan pengendalian serta pengawasan atas barang milik negara yang berada pada pengguna barang dan kuasa pengguna barang.

Pemerintah berkewajiban untuk memanfaatkan dan mengelola kekayaan negara dengan baik. Pengelolaan kekayaan negara tidak hanya berupa pengelolaan secara fisik saja, tetapi juga melalui tertib administrasi.

2.3.2 Penggunaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah

Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pengguna barang dalam mengelola dan menatausahakan barang milik negara/daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan. Status penggunaan barang milik negara/daerah ditetapkan oleh pengelola barang, untuk barang milik negara atau gubernur/bupati/walikota, untuk barang milik daerah.⁸⁸ Penetapan status penggunaan tidak dilakukan terhadap barang milik negara/daerah berupa barang persediaan, konstruksi dalam pengerjaan atau barang yang dari awal pengadaannya direncanakan untuk dihibahkan. Barang milik negara yang berasal dari dana dekonsentrasi dan dana penunjang tugas pembantuan, yang direncanakan untuk diserahkan. Barang milik negara lainnya yang ditetapkan

lebih lanjut oleh pengelola barang atau barang milik daerah lainnya yang ditetapkan lebih lanjut oleh gubernur/bupati/walikota.⁶⁶

Penetapan status penggunaan barang milik negara dilakukan dengan tata cara pengguna barang melaporkan barang milik negara yang diterimanya kepada pengelola barang disertai dengan usul penggunaan dan pengelola barang meneliti laporan dari pengguna barang dan menetapkan status penggunaannya. Akan tetapi, penetapan status penggunaan barang milik daerah dilakukan dengan tata cara pengguna barang melaporkan barang milik daerah yang diterimanya kepada pengelola barang disertai dengan usul penggunaan dan pengelola barang meneliti laporan dari pengguna barang dan mengajukan usul penggunaan kepada gubernur/bupati/walikota untuk ditetapkan status penggunaannya. Dalam kondisi tertentu, pengelola barang dapat menetapkan status penggunaan barang milik negara pada pengguna barang tanpa didahului usulan dari pengguna barang.⁶⁷

Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik negara/daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi barang milik negara/daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan barang milik negara/daerah dilaksanakan oleh pengelola barang, untuk barang milik negara yang berada dalam penguasaannya, pengelola barang dengan persetujuan gubernur, bupati, walikota untuk barang milik daerah yang berada dalam penguasaan pengelola barang, pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang, untuk barang

⁶⁶ Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

⁶⁷ Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

milik negara yang berada dalam penguasaan pengguna barang atau pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang, untuk barang milik daerah yang berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang, dan selain tanah dan/atau bangunan.⁶⁸

Pemanfaatan barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum. Adapun bentuk pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa:

- a. Sewa adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. Sewa barang milik negara/daerah dilaksanakan terhadap barang milik negara yang berada pada pengelola barang, barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh pengguna barang kepada gubernur, bupati, walikota, barang milik negara yang berada pada pengguna barang, barang milik daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh pengguna barang atau barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan.⁶⁹

Barang milik negara/daerah dapat disewakan kepada pihak lain dengan jangka waktu sewa barang milik negara/daerah paling lama lima tahun dan dapat diperpanjang. Jangka waktu sewa barang milik negara/daerah dapat lebih dari lima tahun dan dapat diperpanjang untuk kerja sama infrastruktur, kegiatan dengan karakteristik usaha yang memerlukan waktu sewa lebih dari lima tahun

⁶⁸ Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

⁶⁹ Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

atau ditentukan lain dalam undang-undang. Formula tarif atau besaran sewa barang milik negara/daerah berupa tanah dan/atau bangunan ditetapkan oleh pengelola barang, untuk barang milik negara atau gubernur, bupati, walikota untuk barang milik daerah. Besaran sewa atas barang milik negara/daerah untuk kerja sama infrastruktur atau untuk kegiatan dengan karakteristik usaha yang memerlukan waktu sewa lebih dari lima tahun dapat mempertimbangkan nilai keekonomian dari masing-masing jenis infrastruktur. Formula tarif atau besaran sewa barang milik negara/daerah selain tanah dan/atau bangunan ditetapkan oleh pengguna barang dengan persetujuan pengelola barang, untuk barang milik negara atau gubernur, bupati, walikota dengan berpedoman pada kebijakan pengelolaan barang milik daerah, untuk barang milik daerah. Sewa barang milik negara/daerah dilaksanakan berdasarkan perjanjian, yang sekurang-kurangnya memuat nama para pihak yang terikat dalam perjanjian, jenis, luas atau jumlah barang, besaran sewa, dan jangka waktu, tanggung jawab penyewa atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu sewa, dan hak dan kewajiban para pihak. Hasil sewa barang milik negara/daerah merupakan penerimaan negara dan seluruhnya wajib disetorkan ke rekening kas umum negara/daerah. Penyetoran uang sewa harus dilakukan sekaligus secara tunai paling lambat dua hari kerja sebelum ditandatanganinya perjanjian sewa barang milik negara/daerah. Dikecualikan dari ketentuan tersebut, penyetoran uang sewa barang milik negara/daerah untuk kerja sama

infrastruktur dapat dilakukan secara bertahap dengan persetujuan pengelola barang.⁷⁰

- b. 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. Pinjam pakai barang milik negara/daerah dilaksanakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Jangka waktu pinjam pakai barang milik negara/daerah paling lama lima tahun dan dapat diperpanjang satu kali. Pinjam pakai dilaksanakan berdasarkan perjanjian yang sekurang-kurangnya memuat nama para pihak yang terikat dalam perjanjian, jenis, luas atau jumlah barang yang dipinjamkan, dan jangka waktu, tanggung jawab peminjam atas biaya operasional dan pemeliharaan selama jangka waktu peminjaman serta hak dan kewajiban para pihak.⁷¹

2.3.3 Jenis Subyek Hukum Yang Berkewajiban Mencatatkan Tanah Hak Pengelolaan Ke Dalam Penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah

Sebagaimana telah diuraikan di atas, jenis subyek hukum HPL dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat). Apabila dikaitkan dengan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) alinea kedua PP No. 18/2021, yang menyatakan:

Untuk membedakan Hak Pengelolaan yang termasuk aset barang milik negara/barang milik daerah atau bukan maka diatur bahwa Hak Pengelolaan yang termasuk aset barang milik negara atau barang milik daerah merupakan tanah Hak Pengelolaan yang perolehannya berasal dari anggaran

⁷⁰ Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

⁷¹ Pasal 30 PP Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

pendapatan belanja negara/anggaran pendapatan belanja daerah atau perolehan lainnya yang sah.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dimaknai bahwa tanah HPL dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu 1) sebagai aset BMN/BMD; dan 2) bukan aset BMN/BMD. Dengan demikian dapat diketahui bahwa tidak semua tanah HPL adalah aset BMN/BMD.

Subyek hukum pemegang HPL yang wajib mencatatkan tanah HPL ke dalam penatausahaan barang milik negara/daerah adalah yang menjalankan fungsi pelayanan publik yang kegiatan operasionalnya didanai atau perolehan HPLnya didanai oleh APBN/APBD. Sedangkan bagi pemegang HPL yang berbentuk badan usaha milik negara (BUMN) maupun badan usaha milik daerah (BUMD), walaupun pembentukan awalnya didanai APBN/APBD, namun menurut sifatnya BUMN/BUMD adalah badan hukum yang mandiri yang mengemban hak dan kewajiban sendiri, sehingga tanah HPL yang dikelolanya tidak dapat dianggap sebagai BMN/BMD. Artinya tanah HPL yang dikelola BUMN/BUMD bukanlah BMN/BMD, sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 yang menyatakan “Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/ daerah yang semula merupakan kekayaan tidak dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara”.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) alinea kedua PP No. 18/2021 Penjelasan juncto Pasal 1 angka 19 PP No. 6/2006 tersebut, dapat diketahui bahwa

aset yang dimiliki BUMN/BUMD (termasuk aset berupa HPL) bukan sebagai aset BMN/BMD, sehingga tidak wajib dicatatkan dalam penatausahaan BMN/BMD.

