

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep Hak Menguasai Negara dengan pemberian Hak Pengelolaan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dalam prakteknya ternyata tidak lepas dari permasalahan.

Tanah, dengan segala aspeknya selalu memunculkan hal-hal yang menarik perhatian, mulai dari tata cara perolehan sampai ke peralihan dan kehilangan haknya. Sejak UU No. 5 th 1960 LN No. 104 tahun 1960 diundangkan, masalah hak atas tanah selalu menunjukkan kecenderungan peningkatan yang dibarengi dengan motif yang beraneka ragam. Masalah yang muncul tersebut, tidak hanya dialami oleh individu tapi juga sampai ke badan hukum. Badan hukum ini tidak hanya swasta tapi juga badan hukum yang dimiliki oleh Negara. Khusus untuk Badan Usaha Milik Negara, masalah yang relatif mendominasi adalah pelaksanaan Hak Pengelolaan. Hak ini yang membedakan antara badan usaha milik Negara dengan swasta.

Menurut Arie Sukanti Hutagalung, bagi BUMN yang mempunyai Hak Pengelolaan (HPL), terdapat nilai ekonomis yang lebih dibandingkan dengan hak hak lain tersebut di atas karena kewenangan publik yang dipunyainya yang tidak terdapat pada hak hak atas tanah lain. Namun dalam praktek, justru nilai ekonomis lebih ini yang memunculkan masalah di lapangan antara lain berupa

konflik yang utamanya disebabkan status pemilikan tanah, status penguasaan tanah, ganti rugi pembebasan tanah dan status penggunaannya.¹

Masalah ini, menurut Hambra antara lain disebabkan karena keterlambatan pemerintah menerbitkan sertifikat atau BUMN lalai dalam melakukan pengurusan, adanya kelemahan dalam perjanjian yang dibuat dengan pihak ketiga, dampak dari *euphoria* reformasi menyebabkan masyarakat melakukan okupasi asset asset milik BUMN dengan tanpa alas hak dan disinyalir adanya mafia perkara yang melakukan pemalsuan alat bukti.²

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala BPN (Permenag) Nomor 9 tahun 1999 pada Pasal 3 (1) bahwa Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang Hak Pengelolaan, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga yang bersangkutan. Lebih jauh Permenag ini (Pasal 67 ayat (1)) menyebutkan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada (salah satunya) BUMN.

Ketentuan ketentuan ini juga tidak berdiri sendiri karena pada sisi yang lain juga berhadapan dengan status tanah Hak Pengelolaan yang merupakan asset Negara dimana untuk peralihan dan perubahan penguasaannya harus memintakan izin kepada Kementerian Keuangan.

Dengan dasar itu, penelitian ini akan merumuskan mengenai Hak Pengelolaan yang selama ini diberikan kepada BUMN, masalah masalah yang

¹ Arie S. Hutagalung, *Aspek Hukum Aset Tanah BUMN dan Penyelesaian Sengketa Tanah*, makalah disampaikan dalam acara pelatihan “aspek hukum pengelolaan, pengendalian asset tanah BUMN dan penyelesaian masalahnya” Bandung, 13 Agustus 2009, hlm 19.

² Hambra, *Permasalahan Pertanahan di BUMN*, makalah disampaikan dalam acara pelatihan “aspek hukum pengelolaan, pengendalian asset tanah BUMN dan penyelesaian masalahnya” Bandung, 13 Agustus 2009, hlm 8.

timbul dalam pengelolaan asset tanah Negara ini dan upaya yang dapat dilakukan untuk meminimalisir kemungkinan adanya masalah/ sengketa.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana konsep Hak Menguasai Negara dalam Hak Pengelolaan serta kepentingan Negara dalam pelaksanaannya.
2. Bagaimana penyelesaian masalah tanah Hak Pengelolaan antara BUMN dengan pihak swasta beserta analisa hukumnya.

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Tujuan penelitian ini adalah melakukan kajian yang mendalam terhadap masalah tanah yang dikelola oleh BUMN terutama dalam hal ini adalah Hak Pengelolaan yang membedakannya dengan hak atas tanah lain. Dengan dasar itu kemudian dicari pokok dan karakteristik masalah yang sering dialami oleh pemegang Hak Pengelolaan dan akan diurai masalah masalah tersebut dalam beberapa alternatif pemecahannya.

2. Tujuan Khusus

1. Mengetahui konsep Hak Menguasai Negara dalam Hak Pengelolaan serta kepentingan Negara dalam pelaksanaannya.
2. Mengetahui penyelesaian masalah tanah Hak Pengelolaan antara BUMN dengan pihak swasta beserta analisa hukumnya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu terutama di bidang Hukum Pertanahan. Penyelesaian masalah sengketa tanah di BUMN adalah kajian yang relatif masih minim terutama karakteristik masalah dan adanya sifat “Negara” di dalamnya sehingga memberikan nuansa berbeda terutama atas dasar mempertahankan tanah Negara sementara pada sisi lain ada masalah internal yang dihadapi yang memerlukan profesionalisme.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

JBV Proudhon sebagaimana dinyatakan Utrecht, telah melahirkan teori pemisahan antara Milik Privat (*domein privat*) dan milik publik (*domein public*). Oleh karena peraturan mengenai Milik Privat biasa tidak berlaku bagi benda benda milik publik, maka Pemerintah bukan pemilik (*eigenaar*) atas benda benda milik public. Negara hanya menguasai (*beheren*) dan melakukan pengawasan atas benda benda Milik Publik.³

Apabila teori ini dihubungkan dengan konsep yang diatur dalam Pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar (UUD) 1945 dimana Negara akan berbuat untuk sebesar besar kemakmuran rakyat, maka konsep penguasaan Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah dalam rangka “menguasai” dan “bukan memiliki”.

³ Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2010, hlm 51.

Dasar teoritis dari Proudhon inilah yang disempurnakan dan memiliki hubungan dengan Pasal 33 UUD 1945.

Hak Pengelolaan adalah bagian dari Hak Menguasai Negara. Adapun yang dimaksud dengan Hak Pengelolaan, yaitu hak penguasaan atas tanah Negara⁴, dengan maksud juga disamping untuk mempergunakan sendiri oleh si pemegang juga oleh pemegang memberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga, dan kepada si pemegang hak diberikan wewenang untuk:

1. merencanakan peruntukan dan penggunaannya.
2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
3. menyerahkan bagian bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi segi peruntukannya, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat pejabat yang berwenang.⁵

Permasalahan tanah di BUMN antara lain disebabkan karena kurangnya perhatian dari manajemen dalam melakukan pengamanan tanah BUMN. Permasalahan lainnya disebabkan oleh faktor eksternal yang mencoba coba mengambil peluang dari kelemahan pengelolaan asset di BUMN.

⁴ Dasar yuridis Hak Pengelolaan dapat dilihat pada Peraturan Menteri Negara Agraria No. 9 tahun 1965, PMA No. 9 tahun 1999 dan beberapa peraturan lain.

⁵ Arie S. Hutagalung, *Perspektif Hukum serta Instrumen Penyelesaian Sengketa Tanah* (makalah disampaikan dalam acara seminar tentang pengawasan dan penyelesaian masalah asset tanah oleh PT IP" Bandung, 21 Desember 2012), hlm 7.

Untuk mengamankan tanah BUMN dari permasalahan hukum, maka BUMN harus melakukan tertib administrasi dan hukum serta melakukan pengamanan fisik secara maksimal. Penanganan perkara gugatan tanah di pengadilan harus dilakukan secara maksimal dan tidak formalistis sekedar mencari aman, bebas dari kesalahan karena asset melayang atas putusan pengadilan. Umumnya BUMN selalu kalah dalam berperkara di pengadilan walaupun sudah menguasai tanah tersebut selama lebih dari setengah abad, karena BUMN dalam berperkara tidak mau memperhitungkan “*profit and loss*”.⁶

Mulai banyaknya masalah masalah seputar tanah BUMN ini tidak dapat dipungkiri menimbulkan kekhawatiran terutama mengenai kepastian hukum hak atas tanah. Kepastian hukum yang dicita citakan oleh UUPA ini mencakup tiga hal, yaitu kepastian mengenai objek hak atas tanah; kepastian mengenai subjek hak atas tanah, dan kepastian mengenai status hak atas tanah. Khusus mengenai kepastian objek hak atas tanah, secara teknis hal ini menuntut adanya sifat “keunikan” setiap bidang tanah yang bersangkutan. Keunikan inilah yang menghindarkan dari berbagai sengketa tanah yang bersumber pada sengketa batas dan letak bidang tanah. Oleh karena itu, kepastian mengenai objek ini harus mampu menunjukkan secara jelas kepada semua pihak tentang batas, luas dan letak dari bidang tanah yang bersangkutan.

Untuk memberikan kepastian yang demikian diperlukan infrastruktur yang memadai sehingga bidang tanah yang ada di lapangan dapat digambarkan pada

⁶ Herman Hidayat, *Upaya Pengelolaan, Pengamanan dan Pengawasan Tanah Milik BUMN*, (makalah disampaikan dalam acara seminar tentang pengawasan dan penyelesaian masalah asset tanah oleh PT IP” Bandung, 21 Desember 2012), hlm 30.

peta dan surat ukur secara benar. Dalam kaitan ini, kendala terbesar yang dihadapi adalah besarnya biaya untuk membangun infrastruktur, yaitu berupa titik titik dasar teknik sebagai referensi pengukuran bidang tanah; dan peta-peta dasar sebagai media penggambaran bidang tanah tersebut.

Penyempurnaan yang diadakan meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dalam peraturan yang lama, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas dan tujuan penyelenggaraannya, yang disamping untuk memberi kepastian hukum sebagaimana disebut di atas, juga dimaksudkan untuk menghimpun data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan.⁷

Untuk penyelesaian sengketa perlu dipertimbangkan apakah lebih memadai untuk penyelesaian di pengadilan atau di luar pengadilan. Kedua hal ini menimbulkan kelebihan dan kekurangan masing masing. Penyelesaian sengketa alternatif pada dasarnya merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang didasarkan pada kesepakatan para pihak yang bersengketa. Sebagai konsekuensi dari kesepakatan para pihak yang bersengketa tersebut, alternatif penyelesaian sengketa bersifat sukarela dan karenanya tidak dapat dipaksakan oleh salah satu pihak kepada pihak lainnya yang bersengketa. Walau demikian, sebagai suatu bentuk perjanjian, kesepakatan yang telah dicapai oleh para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui forum di luar pengadilan harus ditaati oleh para pihak. Sampai seberapa jauh kesepakatan untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan ini mengikat dalam sistem hukum positif yang

⁷ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm 170

berlaku, ternyata tidak dapat kita temukan suatu persamaan yang berlaku secara universal untuk semua aturan hukum yang berlaku.⁸

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan juga harus dengan pertimbangan apakah upaya ini apakah akan merugikan BUMN atau tidak. Dengan pertimbangan ini seringkali mempengaruhi pengambilan keputusan dan akan cenderung untuk menunggu putusan pengadilan yang lebih memiliki kekuatan hukum dan kekuatan dalam eksekusinya.

2. Kerangka Konseptual

Sebagai upaya menyamakan persepsi terhadap konsep berpikir dalam penyusunan tesis ini, berikut disampaikan definisi terhadap istilah istilah penting yang sering digunakan:

- a. Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.⁹
- b. Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.¹⁰
- c. Hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA.¹¹

⁸ Gunawan Widjaja, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2001, hlm 2.

⁹ Pasal 1 angka 3 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁰ Pasal 1 angka 4 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹¹ Pasal 1 angka 5 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- d. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.¹²
- e. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban dan beban lain yang membebaninya.¹³
- f. Titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas.¹⁴
- g. Peta dasar pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.¹⁵
- h. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.¹⁶
- i. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran.¹⁷
- j. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.¹⁸

¹² Pasal 1 angka 6 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹³ Pasal 1 angka 7 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁴ Pasal 1 angka 13 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁵ Pasal 1 angka 14 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁶ Pasal 1 angka 17 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁷ Pasal 1 angka 18 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁸ Pasal 1 angka 19 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- k. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan, yang masing masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.¹⁹
- l. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang agrarian/pertanahan.²⁰
- m. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan.²¹
- n. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.²²
- o. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta tanah tertentu.²³
- p. Pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah adalah pembatalan keputusan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.²⁴

¹⁹ Pasal 1 angka 20 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²⁰ Pasal 1 angka 21 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²¹ Pasal 1 angka 22 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²² Pasal 1 angka 23 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²³ Pasal 1 angka 24 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

²⁴ Peraturan menteri agraria nomor 9 tahun 1999 angka 14.

- q. Tanah hak adalah tanah yang telah dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.²⁵

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini yang berjudul **“HAK MENGUASAI NEGARA DALAM TANAH HAK PENGELOLAAN DAN PELAKSANAANNYA” (Studi terhadap Penyelesaian Masalah Tanah Hak Pengelolaan di PLTA Saguling, Jawa Barat)**”.

BAB I. PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori dan konsep, dan sistematika penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan mengenai Teori Hak Menguasai Negara, Hak Pengelolaan, Masalah Tanah Secara Umum, Masalah Tanah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Penyelesaian Sengketa.

BAB III. METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini akan menguraikan lebih mendalam mengenai Tipe Penelitian, Metode Pendekatan, Teknik Perolehan Bahan Hukum, Alat Pengumpul Data, Analisis Data dan Hambatan Hambatan dalam Penelitian.

²⁵ Peraturan Menteri agraria nomor 9 tahun 1999 angka 4.

BAB 4. ANALISIS

Pada Bab ini akan dibahas mengenai Pandangan Hak Menguasai Negara dalam Hak Pengelolaan, Kedudukan Peraturan yang Mengatur mengenai Hak Pengelolaan. Secara khusus dalam praktek akan diuraikan mengenai tanah milik PLN yaitu PLTA Saguling dalam operasionalnya. Bagaimana mengelola tanah yang bersumber dari tanah asset Negara. Kedudukan Hak Pengelolaan sebagai Barang Milik Negara, Masalah batas tanah dengan pihak swasta dan Upaya penyelesaian Perkara di Pengadilan.

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan menjawab mengenai pokok permasalahan yang ditemukan dalam bab 1 serta mengambil simpulan atas hasil analisa pada bab 2, 3 dan 4. Pada bab ini juga akan disampaikan saran saran demi perbaikan di waktu yang akan datang.