

PENGELOLAAN TANAH NEGARA OLEH PIHAK KETIGA DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN DAN PERBENDAHARAAN NEGARA

Hadyan Iman Prasetya

Alumni Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Email: hadyaniman@gmail.com

ABSTRAK

This article is focusing on the co-existences of two legal concepts, called "Hak Pengelolaan" which is regulated by Land Law and "Pemanfaatan Barang Milik Negara" which is regulated in State Properties Law, viewed from both legal regimes perspective. Substantially, these legal concepts are regulating similar right, that is state's right to allow the other party to manage state land. This article is normative legal research, which sourced from primary, secondary, and tertiary legal resources. The datas that have collected from the resources are then analyzed by comparative method. The research results that the co-existence which but regulating similar right is unideal and contra productive. Based on Land Law perspective, the problems mainly caused from the using of Barang Milik Negara term on state land and the obstruction of the simplification of Indonesia Land Law, which has stated as a one of the objectives of UUPA enactment. At the same time, by the State Properties Law perspective, the existences of Hak Pengelolaan also paradox and paradigmatically counterproductive with the Law Number 1 Year 2004 on State Properties, because of the possibility of ignoring the paradigm of securing state assets, especially in the form of state land.

Artikel ini memfokuskan pada pembahasan mengenai adanya eksistensi ganda dua konsep hukum, yaitu Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara, yang tunduk pada dua sistem hukum berbeda, yaitu Hukum Pertanahan dan Hukum Perbendaharaan Negara. Kedua konsep hukum sejatinya mengatur mengenai hal yang sama, yaitu memungkinkan pihak ketiga untuk mengelola tanah negara. Artikel ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersandar pada data-data sekunder yang diperoleh dari baik sumber hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier yang kemudian dianalisis dengan metode perbandingan hukum. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa eksistensi ganda kedua konsep hukum adalah merupakan kondisi yang tidak ideal dan cenderung kontraproduktif, baik ditinjau dari perspektif hukum pertanahan maupun perbendaharaan negara. Eksistensi ganda ini, dalam perspektif hukum pertanahan menimbulkan permasalahan, terutama dalam penggunaan terma "Barang Milik Negara" terhadap tanah negara dan terhalangnya penyederhanaan hukum pertanahan nasional yang telah menjadi tujuan dari pengundangan UUPA sebagai sumber pokok hukum pertanahan. Ditilik dari perspektif hukum perbendaharaan negara, eksistensi dari Hak Pengelolaan adalah paradoks dan kontraproduktif karena timbulnya kemungkinan pengabaian paradigma pengamanan aset-aset negara, terutama berupa tanah negara, yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagai sumber primer hukum perbendaharaan negara.

KATA KUNCI: Tanah Negara, Hak Pengelolaan, Pemanfaatan Barang Milik Negara, Hukum Pertanahan, Hukum Perbendaharaan Negara

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pada Pasal 33 ayat (3), mengatur bahwa, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Salah satu yang diamanatkan untuk dikuasai oleh negara, berdasar ketentuan tersebut adalah bumi dan pembahasan mengenai hal ini tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai tanah, mengingat tanah merupakan bagian permukaan bumi

sebagaimana yang diatur Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Lebih dari itu, pembahasan berkaitan dengan tanah juga menjadi hal yang sangat vital dalam kehidupan masyarakat, karena tanah tidak hanya memberi fungsi ekonomis dan politis, namun juga menjadi simbol kehormatan, harga diri, dan identitas, bahkan selain pegertian secara fisik, tanah juga menjadi arena tempat di atasnya diadakan berbagai hubungan dan kontestasi dilakukan (Sembiring, 2011).

Makna dari “penguasaan oleh negara” sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PUU-I/2003 meliputi 5 (lima) aspek, yaitu mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) yang kesemuanya dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ukuran dari makna “penguasaan oleh negara” tersebut secara konsisten diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk menguji berbagai undang-undang sektor sumber daya alam, diantaranya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021-022/PUU-I/2003, 058-059-060-063/PUU-II/2004, 008/PUU-III/2005, dan 85/PUU-XI/2013.

Sesuai dengan konstruksi Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, penguasaan tanah oleh negara dimanifestasikan dengan menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tanah. Penerbitan peraturan perundang-undangan ini dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan aspek regelendaad sebagai salah satu cakupan dari interpretasi makna “dikuasi oleh negara”. Penerbitan peraturan perundang-undangan ini juga menjadi ciri khas Indonesia dalam membangun sistem hukum, mengingat Indonesia merupakan negara dengan sistem *civil law* (Asshiddiqie, 2014).

Peraturan perundang-undangan yang diterbitkan dan dimaksudkan untuk menjadi pokok dari pengaturan mengenai pertanahan adalah UUPA, yang diundangkan pada 24 September 1960. UUPA diundangkan untuk mencabut hukum tanah peninggalan Kolonial Belanda dan secara bersamaan dimaksudkan juga sebagai permulaan membangun hukum tanah nasional (Santoso, 2015). Seiring berjalannya waktu, UUPA dipandang tidak cukup mengatur permasalahan pertanahan, oleh karenanya diterbitkan banyak peraturan-peraturan yang tidak jarang justru substansinya saling berbenturan satu dengan lainnya. Tercatat saat ini sekitar 424 peraturan masih berlaku yang substansinya mengatur mengenai permasalahan agraria dan pertanahan, yang terdiri dari berbagai tingkatan tata urutan peraturan perundang-undangan, dari tingkat undang-undang hingga level peraturan kementerian (Busroh, 2017).

Salah satu bukti dari adanya pertentangan itu adalah dengan adanya dua eksistensi konsep hukum yang hakikatnya mengatur hal yang sama. Hukum pertanahan yang saat ini berlaku mengatur konsep hukum Hak Pengelolaan, sedangkan di sisi lain dalam rezim hukum tentang perbendaharaan negara juga ditemui adanya konsep Pemanfaatan Barang Milik Negara. Eksistensi kedua konsep hukum tersebut, yaitu Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara sejatinya perlu ditinjau kembali, mengingat kedua konsep hukum tersebut hakikatnya sama, yaitu mengizinkan pihak ketiga untuk melakukan pengelolaan terhadap tanah negara.

Hak Pengelolaan muncul karena diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya, sedangkan Pemanfaatan Barang Milik Negara diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara

Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara. Kedua konsep hukum ini diatur dalam bentuk produk hukum yang setingkat, yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Peraturan Menteri Keuangan, yang kedua urusan kementerian tersebut adalah dua bagian penting dari administrasi negara. Sebagaimana yang disampaikan E. Utrecht, bahwa ada dua bagian penting dari hukum administrasi negara, yaitu bagian administrasi negara di lapangan keuangan negara (administrasi keuangan negara) dan bagian administrasi negara di lapangan agraria (administrasi agrarian) (Nurlinda, 2009). Berdasarkan pendapat tersebut, maka meninjau kembali eksistensi kedua konsep hukum tersebut adalah penting dilakukan, mengingat kedudukan kedua kementerian yang sangat penting dalam administrasi negara.

Rumusan masalah yang diketengahkan dalam tulisan ini, berdasarkan latar belakang di atas, adalah:

1. Bagaimana eksistensi Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara ditinjau dari perspektif hukum pertanahan?
2. Bagaimana eksistensi Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara ditinjau dari perspektif hukum perbendaharaan negara?
3. Apa langkah hukum yang dapat dilakukan berkaitan dengan adanya eksistensi ganda antara Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara?

Penulisan ini diharapkan dapat mencapai tujuan-tujuan penelitian, yaitu berupa kemampuan untuk menganalisa permasalahan-permasalahan berkaitan dengan adanya eksistensi dua konsep hukum yang serupa. Tujuan lain dari diadakannya penelitian ini adalah untuk menawarkan kepada para pemangku kepentingan, yaitu sebuah usulan kebijakan yang berlandaskan suatu kajian akademis dalam rangka menyelesaikan permasalahan yang timbul dari adanya eksistensi Hak Pengelolaan bersamaan dengan Pemanfaatan Barang Milik Negara.

2. KERANGKA TEORITIS

2.1. Hak Pengelolaan

UUPA sebagai dasar dari Hukum Pertanahan di Indonesia telah menentukan tingkatan hak penguasaan atas tanah, yaitu secara berturut-turut adalah hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai negara atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak perseorangan atas tanah yang meliputi hak atas tanah, wakaf tanah Hak Milik, dan hak tanggungan. Khusus pada tingkatan yang terakhir, hak perseorangan atas tanah yang berupa hak atas tanah dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA meliputi:

- a. hak milik;
- b. hak guna usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka tanah;
- g. hak memungut hasil hutan; dan
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Berkaitan dengan hak-hak sementara yang dimaksud tersebut, Pasal 53 ayat (1) UUPA telah menentukannya berupa hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. Kenyataannya dalam hukum pertanahan dikenal juga

adanya hak penguasaan atas tanah lainnya di luar yang telah disebutkan sebelumnya, yaitu disebut dengan Hak Pengelolaan (HPL).

Istilah Hak Pengelolaan pertama kali dicantumkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijakan Selanjutnya. Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria tersebut berbunyi:

Jika tanah Negara sebagai dimaksud pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi hak pengelolaan sebagai dimaksud dalam pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Menurut Peraturan Menteri Agraria di atas, yang dimaksud dengan instansi-instansi dalam Pasal 1 adalah berupa Departemen-Departemen, Direktorat-Direktorat, dan Daerah-Daerah Swatantra. Pasal 7 Peraturan ini kemudian menambahkan bahwa “badan-badan lain yang untuk melaksanakan tugasnya memerlukan penguasaan tanah-tanah Negara” juga dapat diberikan Hak Pengelolaan.

Subjek-subjek Hak Pengelolaan menurut Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria di atas memiliki wewenang untuk:

- a. merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah tersebut ;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya ;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai yang berjangka waktu 6 (enam) tahun ;
- d. Menerima uang pemasukan/ganti-rugi dan/atau uang wajib tahunan.

Perkembangan selanjutnya, istilah Hak Pengelolaan dicantumkan tanpa definisi dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Pengertian mengenai Hak Pengelolaan selanjutnya diatur dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yaitu adalah hak menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian ini kemudian diikuti oleh peraturan-peraturan lainnya, di antaranya adalah:

- a. PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ;
- b. PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ;
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara ;
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan ;
- e. Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu ;dan
- f. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana (Santoso, 2012).

Pengertian lainnya, yang lebih lengkap juga dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf “f” Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan

Bangunan, yaitu hak menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Pengertian ini kemudian juga dimuat dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan. Definisi ini sekaligus menyebutkan kewenangan yang dimiliki oleh subjek Hak Pengelolaan dan kewenangan yang disebutkan dalam definisi ini secara garis besar adalah sama dengan kewenangan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Kebijaksanaan Selanjutnya.

Pengaturan mengenai Hak Pengelolaan kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan dalam Peraturan ini merupakan objek dari Pemberian Hak Atas Tanah yang dituangkan dalam bentuk suatu penetapan Pemerintah, bersama-sama dengan pemberian hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah negara. Pasal 67 ayat (1) Peraturan ini menentukan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b. BUMN;
- c. BUMD;
- d. PT. Persero;
- e. Badan Otorita;
- f. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah. (yang tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah)

Permohonan Hak Pengelolaan tersebut diajukan secara tertulis kepada Menteri yang tugasnya mencakup permasalahan agraria melalui Kepala Kantor Wilayah Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang dimohonkan.

Sejumlah ahli hukum pertanahan menjelaskan Hak Pengelolaan ini dengan berbeda-beda. Maria S.W. Sumardjono menyatakan Hak Pengelolaan tidaklah disebutkan secara eksplisit, baik dalam diktum, batang tubuh, maupun penjelasan UUPA (Sumardjono, 2009). Sebaliknya Hak Pengelolaan, menurutnya, secara implisit merupakan turunan dari ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang berbunyi, " 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 ketentuan ini diperjelas dalam Penjelasan Umum II (2) UUPA, sekaligus tercantum di dalamnya satu-satunya kata "pengelolaan" di UUPA, sebagai berikut:

.... 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). ...

Menurut A.P.Parlindungan istilah Hak Pengelolaan berasal dari bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan (Parlindungan, 1989). Pendapat ini merupakan derivasi dari konsep penguasaan tanah negara yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Pendapat lainnya diungkapkan Boedi Harsono, bahwa Hak Pengelolaan merupakan "*gempilan*" dari hak menguasai negara atas tanah (Harsono, 2007). Selanjutnya, Ateng Ranoemihardja mengungkapkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah yang dikuasai negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum pemerintah atau pemerintah daerah baik untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga (Ranoemihardja, 1982). Definisi yang dikemukakan oleh Ateng ini kemudian ditegaskan oleh Erwiningsih, bahwa berdasar definisi tersebut hal yang perlu diperhatikan adalah berkaitan dengan hak untuk menggunakan (*right to use*) dari hak pengelolaan itu, baik untuk diri sendiri maupun untuk pihak ketiga (Erwiningsih, 2011).

2.2. Pemanfaatan Barang Milik Negara

Pengaturan berkaitan dengan perbendaharaan negara dapat disandarkan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Undang-Undang ini lahir dalam rangka untuk mengatur pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang sesuai dengan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara, khususnya perbendaharaan Negara, sebagaimana termaktub dalam huruf "c" Konsiderans Menimbang UU tersebut. Pasal 2 huruf "g" Undang-Undang ini menyatakan bahwa ruang lingkup perbendaharaan negara, salah satunya, mengenai pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah. Berdasarkan ketentuan itulah dapat dipahami bahwa pengelolaan barang milik negara (tanah milik negara), yang di dalamnya terdapat konsep Pemanfaatan Barang Milik Negara, adalah tunduk dalam ruang lingkup pengaturan hukum perbendaharaan negara.

Pengaturan mengenai pengelolaan barang milik negara, kemudian diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai realisasi dari pendelegasian ketentuan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang memberikan perintah untuk mengatur tentang pedoman teknis dan administrasi pengelolaan barang milik negara/daerah dengan peraturan pemerintah. Menurut PP ini, Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, di mana tanah negara juga termasuk di dalamnya. Pasal 3 ayat (2) Peraturan pemerintah ini kemudian mengatur bahwa ruang lingkup pengelolaan Barang Milik Negara adalah terdiri dari:

- a. Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran;
- b. pengadaan;
- c. Penggunaan;
- d. Pemanfaatan;
- e. pengamanan dan pemeliharaan;
- f. Penilaian;
- g. Pemindahtanganan;
- h. Pemusnahan;
- i. Penghapusan;
- j. Penatausahaan; dan
- k. pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Berdasarkan tahapan-tahapan dalam pengelolaan barang milik negara di atas, maka dapat dipahami bahwa Pemanfaatan Barang Milik Negara merupakan salah

satu tahapan saja dalam keseluruhan proses pengelolaan yang ada. Pasal 41 kemudian mendelegasikan kepada Menteri Keuangan untuk mengatur berkaitan dengan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara dengan Peraturan Menteri Keuangan sendiri.

Berdasar delegasi pengaturan tersebut, kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara. Definisi dari Pemanfaatan Barang Milik Negara berdasar Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Keuangan ini adalah pendayagunaan BMN yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dan/atau optimalisasi BMN dengan tidak mengubah status kepemilikan. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan ini, pemanfaatan BMN ini bentuknya meliputi:

- a. Sewa, yaitu pemanfaatan BMN oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai (Pasal 1 angka 10);
- b. Pinjam Pakai, yaitu penyerahan penggunaan barang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada Pengelola Barang/Pengguna Barang (Pasal 1 angka 11);
- c. Kerja Sama Pemanfaatan, yang selanjutnya disingkat KSP, yaitu pendayagunaan BMN oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak dan sumber pembiayaan lainnya (Pasal 1 angka 12);
- d. Bangun Guna Serah, yang selanjutnya disingkat BGS, yaitu Pemanfaatan BMN berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu (Pasal 1 angka 13);
- e. Bangun Serah Guna, yang selanjutnya disingkat BSG, yaitu Pemanfaatan BMN berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati (Pasal 1 angka 14); dan
- f. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur, yang selanjutnya disingkat KSPI, yaitu kerja sama antara pemerintah dan badan usaha untuk kegiatan penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 15).

Berdasarkan definisi dari masing-masing bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara di atas, pihak ketiga dapat menikmati manfaat dari barang yang dimiliki oleh negara, dalam hal ini Tanah, yang sedang dalam kondisi tidak sedang digunakan oleh Negara, melalui mekanisme Pemanfaatan Barang Milik Negara. Pengaturan berkaitan dengan Pemanfaatan BMN dalam Peraturan Menteri Keuangan ini meliputi beberapa hal, yaitu pihak pelaksana, objek, jangka waktu, penerimaan dari hasil, tata cara pelaksanaan, pengamanan dan pemeliharaan objek, penatausahaan dari Pemanfaatan dan sanksi. Hal-hal tersebut dapat dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 1. Penjelasan mengenai Pihak Pelaksana, Objek, dan Jangka Waktu dari bentuk-bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara

Bentuk Pemanfaatan	Pihak Pelaksana		Objek Sewa	Jangka Waktu
	Pemberi	Mitra		
Sewa	<p>a. Pengelola Barang, untuk BMN yang berada pada Pengelola Barang;</p> <p>b. Pengguna Barang, dengan persetujuan Pengelola Barang, untuk BMN yang berada pada Pengguna Barang</p>	<p>a. BUMN;</p> <p>b. BUMD;</p> <p>c. Swasta;</p> <p>d. Unit penunjang kegiatan penyelenggara pemerintahan negara;</p> <p>e. Badan hukum lainnya;</p> <p>f. Pemda (dapat menjadi penyewa sepanjang BMN yang disewa digunakan tidak untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan daerah)</p>	<p>a. tanah dan/atau bangunan (sebagian atau keseluruhannya); dan</p> <p>b. selain tanah dan/atau bangunan</p>	<p>a. paling lama 5 (lima) tahun sejak ditandatanganinya perjanjian dan dapat diperpanjang dengan persetujuan dari Pengelola Barang;</p> <p>b. dapat lebih dari 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kerja sama infrastruktur; 2. kegiatan dengan karakteristik usaha yang memerlukan waktu sewa lebih dari 5 (lima) tahun; atau 3. ditentukan lain dalam Undang-Undang <p>c. dihitung berdasarkan periodesitas sewa</p>
Pinjam Pakai	<p>a. Pengelola Barang, untuk BMN yang berada pada Pengelola Barang;</p> <p>b. Pengguna Barang, dengan persetujuan Pengelola Barang, untuk BMN yang berada pada Pengguna Barang</p>	Pemerintah Daerah	<p>a. tanah dan/atau bangunan (sebagian atau keseluruhannya); dan</p> <p>b. selain tanah dan/atau bangunan</p>	paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali

Bentuk Pemanfaatan	Pihak Pelaksana		Objek Sewa	Jangka Waktu
	Pemberi	Mitra		
Kerjasama Pemanfaatan	a. Pengelola Barang, untuk BMN yang berada pada Pengelola Barang; b. Pengguna Barang, dengan persetujuan Pengelola Barang, untuk BMN yang berada pada Pengguna Barang	a. BUMN; b. BUMD; dan/atau c. Swasta, kecuali perorangan	a. tanah dan/atau bangunan (sebagian atau keseluruhannya); dan b. selain tanah dan/atau bangunan	a. paling lama 30 tahun sejak perjanjian KSP ditandatangani dan dapat diperpanjang; b. paling lama 50 tahun sejak perjanjian KSP ditandatangani dan dapat diperpanjang, yang khusus untuk penyediaan infrastruktur-infrastruktur sebagaimana dimaksud Pasal 67 ayat (2) Peraturan <i>a quo</i>
Bangun Guna Serah / Bangun Serah Guna	Pengelola Barang	a. BUMN; b. BUMD; c. Swasta kecuali perorangan; dan/atau d. Badan Hukum lainnya	Tanah, yang berada pada Pengelola Barang atau Pengguna Barang	Paling lama 30 tahun sejak perjanjian ditandatangani dan tidak dapat diperpanjang 1 (satu) kali
Kerjasama Penyediaan Infrastruktur	a. Pengelola Barang, untuk tanah dan/atau bangunan yang berada pada Pengelola Barang; b. Pengguna Barang, dengan persetujuan Pengelola Barang	a. perseroan terbatas; b. BUMN; c. BUMD; dan/atau d. Koperasi	a. tanah dan/atau bangunan, baik seluruhnya maupun sebagian, yang berada pada Pengelola Barang/Pengguna Barang; b. selain tanah dan/atau bangunan	Paling lama 50 tahun dan dapat diperpanjang dengan syarat adanya <i>government force majeure</i> , seperti dampak kebijakan pemerintah yang disebabkan oleh terjadinya krisis ekonomi, politik, sosial, dan keamanan

3. METODOLOGI PENELITIAN

Berdasar pembagian penelitian hukum yang dilakukan Sekanto, penelitian hukum itu dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu penelitian hukum normatif dan empiris. Berdasar pembagian jenis penelitian tersebut, maka Penulisan Hukum ini dikategorikan sebagai penelitian hukum berjenis normatif, karena menggunakan bahan pustaka atau data sekunder sebagai objek yang diteliti (Soekanto dan Mamudji, 2015). Data sekunder tersebut didapatkan dari bahan-bahan hukum, yang berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berfokus pada UU 01/2004 tentang Perbendaharaan Negara dan peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam pembahasan Tulisan ini dalam level peraturan pemerintah dan peraturan menteri, sedangkan bahan hukum sekunder didapat dari buku-buku hukum dan hasil-hasil penelitian hukum dengan tema yang relevan, dan bahan hukum tersier didapat dari sumber-sumber yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun sekunder. Analisis data yang diperoleh tersebut dilakukan dengan menggunakan

analisa perbandingan hukum. Penulis melakukan perbandingan hukum terhadap substansi hukum yang terkandung dalam bahan-bahan hukum yang substansinya relevan dengan tema penulisan, yaitu Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara. Penelitian ini menggunakan, menurut Marzuki, pendekatan perUndang-Undangan atau *Statutory Approach*, yaitu sebuah pendekatan dalam penelitian hukum yang menggunakan dan meneliti Undang-Undang maupun peraturan pelaksanaannya yang substansinya menyangkut dengan tema penelitian (Marzuki, 2015)

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Eksistensi Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara Ditinjau dari Perspektif Hukum Pertanahan

4.1.1. Problematika Tanah sebagai Barang Milik Negara

Pembahasan dalam bagian ini akan menjadi titik awal yang akan menghantarkan pada penjelasan terhadap hasil-hasil penelitian selanjutnya. Pembahasan ini menguraikan mengenai adanya ketidaktepatan penggunaan frasa “Barang Milik Negara” yang disematkan pada sebuah bidang tanah yang secara, baik *de jure* maupun *de facto*, berada pada penguasaan negara. Ketidaktepatan penggunaan frasa “Barang Milik Negara” dikarenakan, dalam perspektif Hukum Pertanahan, Negara tidaklah dapat menjadi “pemilik” terhadap tanah yang berada di wilayah Indonesia melainkan Negara adalah “penguasa” terhadap tanah-tanah tersebut.

Secara historis, konsep Negara sebagai pemilik terhadap tanah yang terdapat dalam wilayah Indonesia merupakan konsep yang diperkenalkan dan tumbuh berkembang ketika masa penjajahan. Pada masa penjajahan Belanda berlaku ketentuan mengenai asas *domein*, yaitu bahwa setiap tanah yang tidak dapat dibuktikan hak kepemilikannya (hak *eigendom*) maka secara otomatis tanah tersebut menjadi milik (*domein*) negara. Pengaturan ini diatur dalam Pasal 1 Agrarisch Besluit Stb. 1870 No. 118 atau biasa disingkat AB 1870 (Sembiring, 2016). Asas *domein* yang diatur dalam aturan tersebut mempunyai dua sifat, yaitu *publiekrechtelijk* dan *privaatrechtelijk*. Sifat *publiekrechtelijk* berasal dari prinsip kedaulatan negara, sehingga dengan dikuasainya Indonesia oleh Belanda sebagai penjajah, maka tanah-tanah yang berada di wilayah Indonesia artinya dimiliki oleh Belanda. Selanjutnya, sifat *privaatrechtelijk* dari asas *domein* adalah bentuk analogi antara hak *domein* dengan hak *eigendom* yang dikenal dalam ranah hukum privat sebagai bentuk hak tertinggi personal terhadap sebuah barang atau benda. Analogi inilah yang kemudian menjadikan negara (Belanda) sebagai sebuah entitas yang memiliki hak *eigendom* terhadap tanah-tanah yang berada di wilayah jajahannya (Indonesia). Penerapan asas ini tentunya sesuai dengan tujuan Belanda agar dapat memberikan hak-hak milik kepada perusahaan-perusahaan yang akan melakukan kegiatan ekonomi di wilayah Indonesia berdasarkan hukum barat.

Setelah Indonesia merdeka, terjadi adanya pergeseran paradigma dalam hal hubungan hukum antara negara dengan tanah yang ada di wilayah Indonesia. UUD 1945 pada Pasal 33 mengatur bahwa negara menguasai segala sumber daya alam, termasuk tanah, sehingga berdasar ketentuan ini negara adalah sebagai “penguasa” dan bukan lagi sebagai “pemilik”. Hal ini kemudian dipertegas dengan diundangkannya UUPA, Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa, “Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang

terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Kemudian konsep ini dikenal dengan Hak Menguasai Negara, bukan lagi hak milik. Pengaturan dalam UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam UUPA tersebut menurut Zakie, adalah bentuk penegasan untuk tidak memberlakukan pernyataan *domein* atas tanah (*domein verklaring*) yang dikenal pada masa penjajahan Belanda (Zakie, dalam Sembiring, 2015).

Menurut Bakri, berdasarkan konsep Hak Menguasai Negara tersebut, maka penguasaan tanah oleh negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Penguasaan secara penuh, yaitu terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh subjek hukum tertentu. Tanah ini dinamakan “tanah bebas/tanah negara” atau “tanah yang dikuasai langsung oleh negara”, sehingga negara dalam hal ini memiliki kewenangan untuk memberikan hak tertentu terhadap sebuah bidang tanah kepada subjek hukum.
2. Penguasaan terbatas/tidak penuh, yaitu penguasaan negara terhadap tanah-tanah yang telah terdapat hak di atasnya. Tanah yang telah dilekati hak tersebut dinamakan dengan “tanah hak” atau “tanah yang tidak dikuasai langsung oleh negara” (Bakri, 2006).

Sedangkan menurut UUPA sendiri, Hak Menguasai Negara melahirkan kekuasaan yang berupa:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang, dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Perkembangan selanjutnya, konsep Hak Menguasai Negara diinterpretasikan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya. Berkaitan dengan hal ini Kusumadara menyatakan bahwa :

Menurut Mahkamah Konstitusi, mandat yang memberikan negara hak untuk menguasai bumi, air dan kekayaan alam tersebut, mewajibkan negara untuk menjalankan 5 (lima) fungsi yaitu, fungsi pembuat kebijakan, fungsi pengurusan, fungsi pengaturan, fungsi pengelolaan, dan fungsi pengawasan. Kelima fungsi tersebut menurut Mahkamah Konstitusi merupakan satu kesatuan. Akan tetapi, untuk secara efektif memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat, negara menurut Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 36/PUU-X/2012, sebaiknya mendahulukan fungsi pengelolaannya, yaitu pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Setelah itu, negara menjalankan fungsinya sebagai pembuat kebijakan, melakukan pengurusan, lalu pengaturan, dan pengawasan (Kusumadara, 2013).

Berdasarkan penjelasan mengenai Hak Menguasai Negara di atas, pengkategorian tanah sebagai “Barang Milik Negara” apabila dilihat melalui perspektif Hukum Pertanahan kuranglah tepat, karena sesungguhnya hubungan hukum antara negara dengan tanah bukanlah hubungan yang didasarkan pada alas hak milik melainkan hak menguasai negara. Menurut Sembiring, tanah yang dikategorikan sebagai “Barang Milik Negara” seharusnya adalah tanah sebagai “Barang Milik Pemerintah”. Menurutny, kesalahan ini berawal dari ketidakmampuan untuk membedakan antara “negara” dengan “pemerintah”, karena menurutnya pemerintahlah yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, bukan negara. Sembiring kemudian menjelaskan bahwa:

Kehadiran UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah jo. PP No. 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah kelihatannya juga membuat istilah tanah negara dengan tanah pemerintah menjadi campur aduk. Hal ini terjadi karena ketentuan tersebut di atas menggunakan terminologi barang milik negara dan barang milik daerah terhadap semua aset yang dimiliki, termasuk tanah (Sembiring, 2015).

4.1.2. Penghalang Terwujudnya Hukum Pertanahan yang Sederhana

Sebagaimana dipahami bahwa tulisan ini mengetengahkan permasalahan berkaitan dengan adanya pengaturan suatu konsep hukum yang memungkinkan pihak ketiga mengelola tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam dua rezim hukum yang berbeda, yaitu hukum pertanahan dan hukum perbendaharaan negara. Kondisi tersebut apabila ditilik dari perspektif hukum pertanahan, yang dalam hal ini bersumber pada UUPA, akan menimbulkan permasalahan berkaitan dengan tujuan awal diundangkannya UUPA. Salah satu tujuan pengundangan UUPA sebagaimana tercantum dalam bagian Penjelasan Umum UUPA, adalah berkaitan dengan tujuan untuk mewujudkan penyatuan dan penyederhanaan hukum pertanahan nasional. UUPA mencantumkan bahwa pada pokoknya tujuan UUPA diundangkan adalah untuk:

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

Melihat tujuan diundangkannya UUPA pada huruf "b" di atas, sejatinya eksistensi konsep hukum Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara adalah bersifat kontraproduktif. Eksistensi kedua konsep hukum yang substansinya sama tersebut menghambat terwujudnya tujuan berkaitan dengan penyatuan dan penyederhanaan dalam hukum pertanahan. Tujuan penyatuan dan penyederhanaan hukum tanah nasional ini pada awalnya memang didasarkan pada adanya dualisme hukum yang mengatur berkaitan dengan tanah, yaitu hukum adat dan hukum barat. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Bakri sebagai berikut:

Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LN. 1960-104, TLN. 2043) atau lebih terkenal dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), sebagai warisan hukum tanah pada jaman Hindia Belanda, hukum tanah di Indonesia bersifat dualistis. Artinya, berlaku secara berdampingan dua perangkat hukum tanah yaitu, hukum tanah adat dan hukum tanah barat. Hukum tanah adat berlaku bagi tanah dengan hak-hak adat (tanah adat) dan hukum tanah barat berlaku bagi tanah dengan hak-hak barat (tanah barat), tanpa memperhatikan siapa pemegang haknya. ...

Setelah berlakunya UUPA, sifat dualisme hukum tanah itu diganti dengan unifikasi hukum tanah artinya, memberlakukan satu macam hukum tanah yakni hukum tanah nasional. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan UUPA yaitu, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan

dalam hukum pertanahan. Kesatuan hukum tanah artinya, memberlakukan satu macam hukum tanah (unifikasi hukum) untuk semua tanah yang ada di wilayah Indonesia (Bakri, 2008).

Penjelasan yang dikemukakan oleh Bakri di atas apabila dicermati sesungguhnya menggambarkan bahwa dari kedua tujuan dalam huruf “b” yang tercantum dalam Penjelasan Umum UUPA di atas, yang telah tercapai hanyalah sebatas tujuan untuk mewujudkan penyatuan hukum tanah nasional, sedangkan tujuan penyederhanaan belumlah dapat terwujud secara langsung dengan diundangkannya UUPA. Belum terwujudnya kesederhanaan dalam hukum tanah nasional dapat dibuktikan dengan adanya kondisi tumpang tindih peraturan yang mengatur dalam bidang pertanahan. Pada tahun 2012 saja, menurut Badan Pertanahan Nasional (BPN), pada saat itu, terdapat 12 peraturan dalam bentuk undang-undang, Perpres sebanyak 48, Keppres sebanyak 22, Inpres sebanyak 4, dan Peraturan/Keputusan/Surat Edaran dan Instruksi Menteri Negara/Kepala BPN sebanyak 496 yang tumpang tindih dalam mengatur pertanahan (Hukumonline, 2012). Data lain menunjukkan bahwa saat ini jumlah peraturan yang mengatur mengenai pertanahan berjumlah 632 peraturan dan 208 peraturan di antaranya dinyatakan telah tidak berlaku (Busroh, 2017).

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kondisi saat ini yang mengatur adanya dua konsep hukum yang memungkinkan pihak ketiga dapat mengelola tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yaitu Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara apabila ditilik dari perspektif hukum pertanahan, yaitu UUPA, adalah kondisi yang sudah seharusnya sesegera mungkin dihilangkan, karena menghalangi terwujudnya salah satu tujuan diundangkannya UUPA yaitu untuk mewujudkan hukum pertanahan nasional yang sederhana. Eksistensi kedua konsep hukum tersebut, yakni Hak Pengelolaan yang diatur dalam rezim hukum pertanahan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara yang diatur dalam rezim hukum perbendaharaan negara, ditilik dari perspektif hukum pertanahan jelaslah merupakan sebuah eksistensi yang sifatnya kontraproduktif dan menimbulkan kondisi pengaturan tentang pertanahan yang tumpang tindih.

4.2. Eksistensi Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara Ditinjau dari Perspektif Hukum Perbendaharaan Negara

Pembahasan berkaitan dengan eksistensi kedua konsep hukum, yaitu Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara berupa tanah, dalam perspektif hukum perbendaharaan negara tentunya tidak dapat dilepaskan dari pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagai sumber primer dalam hukum perbendaharaan negara. Hal yang menjadi fokus utama dalam pembahasan bagian ini adalah berkaitan dengan pengamanan tanah negara supaya tidak beralih kepemilikannya kepada pihak ketiga, mengingat bahwa baik Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara adalah konsep hukum yang memungkinkan pihak ketiga secara de facto menguasai tanah negara. Undang-Undang Perbendaharaan Negara, dalam bagian Penjelasan Umum mencantumkan bahwa paradigma yang dianut dalam pengaturan barang-barang milik negara adalah paradigma untuk mencegah terjadinya peralihan kepemilikan barang-barang milik negara, termasuk tanah, kepada pihak lain. Paradigma ini dapat ditelusuri sebagaimana termaktub dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Perbendaharaan Negara sebagai berikut:

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka

pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Sejalan dengan paradigma pengamanan tersebut, Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Perbendaharaan Negara juga turut mengatur bahwa setiap barang milik negara/daerah berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan. Tentunya pengaturan dalam Pasal tersebut turut menjelaskan bahwa paradigma pengamanan barang milik negara yang dianut dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara secara teknis diwujudkan dengan pensertifikatan tanah negara. Pengaturan serupa juga ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Peraturan Pemerintah ini dalam Pasal 3 ayat (2) mengatur bahwa kewajiban untuk mensertifikatkan tanah negara masuk dalam salah satu tahapan ruang lingkup pengelolaan barang milik negara/daerah, yaitu pada tahapan pengamanan dan pemeliharaan. Tahapan pengamanan, dalam Pasal 43 ayat (1) PP ini juga kembali ditegaskan diwujudkan dengan pensertifikatan tanah negara. Tahapan ini merupakan salah satu saja dari sekian tahapan-tahapan lainnya yang tidak dapat dipisahkan dalam rangka pengelolaan barang milik negara/daerah.

Masuknya pengamanan terhadap tanah negara ini menjadi sangat berkaitan dengan Pemanfaatan Barang Milik Negara yang menjadi satu kesatuan tahapan dalam pengelolaan barang milik negara. Sebagaimana dipahami sebelumnya, bahwa Pemanfaatan Barang Milik Negara juga menitikberatkan pada pengamanan barang milik negara, yaitu dibuktikan dengan adanya ketentuan “tidak mengubah status kepemilikan” dalam Pemanfaatan Barang Milik Negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara yang berbunyi, “Pemanfaatan BMN dilakukan dengan tidak mengubah status kepemilikan BMN.” Ketentuan tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara sangatlah menitikberatkan pada pengamanan barang milik negara, dalam hal ini berupa tanah, dan mencegah terjadinya peralihan kepemilikan tanah negara tersebut kepada pihak ketiga. Hal ini ternyata berbeda dengan pengaturan berkaitan dengan Hak Pengelolaan yang senyatanya membuka kemungkinan dapat beralihnya kepemilikan tanah negara kepada pihak ketiga.

Menurut Urip Santoso, Hak Pengelolaan memungkinkan pemegangnya untuk menyerahkan tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dalam bentuk 3 (tiga) macam hak atas tanah, yaitu Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik. Pendapat Urip Santoso ini didasarkan pada ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyerahan Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya. Selengkapny pendapat Urip Santoso tersebut adalah sebagai berikut:

Hak atas tanah yang lahir dari penyerahan tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga yaitu Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyerahan Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya, yang menetapkan bahwa bagian-bagian tanah hak pengelolaan yang diberikan kepada pemegang haknya dapat diserahkan

kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan (Santoso, 2013).

Ketentuan yang membuka kemungkinan bahwa pihak ketiga dapat menjadi pemilik tanah hak pengelolaan yang notabene merupakan tanah negara merupakan ketentuan yang sangat bertentangan dengan pengaturan yang ada di dalam hukum perbendaharaan negara yang menghendaki adanya pengamanan terhadap setiap tanah negara.

Perkembangan selanjutnya melalui diundangkannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyerahan Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya dinyatakan tidak berlaku lagi. Berbeda dengan ketentuan normatif tersebut, dalam kenyataannya pihak-pihak pemegang hak pengelolaan tetap memberlakukan ketentuan yang terdapat dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 yang telah dicabut tersebut dikarenakan sumirnya pengaturan yang ada di dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999, sehingga menyebabkan banyak kekosongan hukum dan sulit untuk diimplementasikan (Rongiyati, 2014). Kenyataan ini sejalan dengan pendapat Sadono, yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan sangatlah rawan dan mudah untuk dipolitisasi karena eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Pertanahan Nasional terkesan dipaksakan, sehingga menjadi hak semu yang tidak jelas landasan hukumnya (Sadono, 2010).

Pelepasan tanah negara kepada pihak ketiga dalam Hak Pengelolaan juga terkesan lebih mudah dilakukan dan oleh karenanya sangat bertentangan dengan paradigma pengamanan barang milik negara yang dianut dalam hukum perbendaharaan negara. Pelepasan tanah negara kepada pihak ketiga dalam Hak Pengelolaan cukup dilakukan oleh pemegang hak pengelolaan, sedangkan dalam hukum perbendaharaan negara pelepasan tanah negara haruslah dengan persetujuan dari DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) huruf "a" Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Mekanisme yang ditetapkan dalam hukum perbendaharaan negara tersebut tentu lebih sesuai dengan paradigma pengamanan benda milik negara jika dibanding dengan mekanisme pelepasan tanah dalam Hak Pengelolaan. Persetujuan DPR merupakan mekanisme pengawasan dan dapat menghindarkan adanya penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh instansi penguasa tanah negara. Berbeda dengan mekanisme tersebut, mekanisme pelepasan tanah Hak Pengelolaan yang tidak memerlukan persetujuan DPR adalah mekanisme yang dapat membuka lebar penyalahgunaan wewenang yang dimiliki oleh pemegang Hak Pengelolaan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dipahami dengan jelas bahwa eksistensi Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara apabila ditinjau dari perspektif hukum perbendaharaan negara adalah kondisi yang tidak ideal. Ketidakidealan ini sangat jelas tampak karena paradigma yang dianut dalam hukum perbendaharaan negara, yaitu pengamanan terhadap setiap barang milik negara, dalam hal ini tanah negara, tidaklah dapat terwujud dengan baik karena justru eksistensi Hak Pengelolaan memungkinkan adanya pengalihan kepemilikan tanah negara kepada pihak ketiga. Kondisi dimungkinkannya peralihan tanah negara kepada pihak ketiga ini tentu sangatlah merugikan negara dan sangatlah

kontraproduktif di tengah kondisi maraknya penguasaan tanah negara oleh pihak ketiga seperti saat ini. Ditambah saat ini Pemerintah sedang menjalankan usaha-usaha untuk kembali mengamankan tanah-tanah negara yang dikuasai oleh pihak ketiga tersebut. Beberapa data menyatakan bahwa banyak tanah negara tengah dikuasai oleh pihak ketiga diantaranya, penguasaan tanah Sekretariat Negara seluas 17 ha (Kontan, 2015), penguasaan 22.000 ha tanah negara di kawasan Puncak oleh pihak ketiga secara illegal (Pikiran Rakyat, 2018), dan penguasaan lahan tambang BUMN oleh pihak swasta (Okezone, 2012).

4.3. Langkah Hukum terhadap Eksistensi Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka dapat dipahami bahwa eksistensi ganda konsep hukum, yaitu Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara, yang memungkinkan pengelolaan tanah negara oleh pihak ketiga senyatanya adalah eksistensi yang sifatnya kontraproduktif. Kondisi demikian seyogyanya segera diselesaikan guna menghindari adanya kemungkinan-kemungkinan buruk yang mungkin terjadi dalam kurun waktu ke depan. Langkah-langkah hukum yang dapat dilakukan untuk menghindari terjadinya hal-hal tersebut, berdasar pembahasan sebelumnya, adalah dapat ditempuh langkah *review* atau pengujian kesahihan peraturan perundang-undangan ke lembaga peradilan dan revisi yang dilakukan oleh lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri.

4.3.1. Review

Langkah pertama ini merupakan langkah untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan kepada lembaga peradilan yang berwenang. Dalam konteks ini, peraturan perundang-undangan yang dimaksud tentunya adalah peraturan menteri yang substansinya mengatur antara Hak Pengelolaan atau Pemanfaatan Barang Milik Negara. Sesuai dengan pengaturan keduanya yang berbentuk peraturan menteri, maka lembaga peradilan yang berwenang untuk melakukan pengujian adalah Mahkamah Agung, sebagaimana kewenangannya untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang disebutkan dalam Pasal 24A UUD 1945.

Sebagaimana telah dinyatakan dalam penjelasan sebelumnya, pengaturan Hak Pengelolaan yang pertama kali timbul adalah karena diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Akibat diundangkannya Peraturan Menteri Agraria ini maka timbullah suatu hak atas tanah yang baru yang disebut Hak Pengelolaan. Pengaturan hak atas tanah dalam Peraturan Menteri Agraria ini telah jelas bertentangan dengan Pasal 16 ayat (1) huruf "h" UUPA, yang mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang tidak disebutkan dalam UUPA hanya dapat diadakan dalam bentuk undang-undang. Kesalahan bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur Hak Pengelolaan, yang seharusnya dalam bentuk undang-undang namun justru diatur dalam Peraturan Menteri Agraria, tentu sangat tepat jika diajukan pengujian kepada Mahkamah Agung.

Pengujian ini tentu diharapkan untuk mendapat respon dari Mahkamah Agung berupa dibatalkannya pengaturan tentang Hak Pengelolaan yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria karena bertentangan dengan UUPA. Putusan MA yang demikian tentu akan semakin memudahkan terwujudnya sifat hukum pertanahan yang sederhana dan menghilangkan kontradiksi antara pengaturan Hak Pengelolaan dengan Pemanfaatan Barang Milik Negara.

4.3.2. Revisi

Langkah ini dapat dilakukan oleh Kementerian Keuangan dengan merevisi Peraturan Menteri Keuangan yang substansinya mengatur tentang Pemanfaatan Barang Milik Negara dan juga oleh Kementerian Agraria untuk merevisi Peraturan Menteri Agraria yang substansinya mengatur tentang Hak Pengelolaan. Sebagai contoh, sebagaimana disebutkan dalam pembahasan sebelumnya, adalah sinkronisasi berkaitan dengan mekanisme pelepasan tanah negara kepada pihak ketiga. Mekanisme pelepasan yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan maupun Peraturan Menteri Agraria perlu diseragamkan untuk mewujudkan sinkronisasi. Misalkan diseragamkan dengan mengatur bahwa pelepasan tanah negara kepada pihak ketiga, baik pengaturan dalam Peraturan Menteri Keuangan maupun Peraturan Menteri Agraria, adalah sama-sama memerlukan persetujuan DPR.

Langkah ini dapat ditempuh dengan cara mengeliminir salah satu, apakah Hak Pengelolaan atau Pemanfaatan Barang Milik Negara, atau justru dengan meleburkan pengaturan keduanya menjadi dalam satu peraturan. Eliminasi ini misalnya dilakukan dengan menghilangkan konsep Hak Pengelolaan dalam sistem Hukum Pertanahan Nasional dan kemudian yang diberlakukan adalah konsep Pemanfaatan Barang Milik Negara dalam sistem Hukum Perbendaharaan Negara, ataupun sebaliknya. Mempertahankan salah satu saja konsep hukum dengan mengeliminasi keberlakuan konsep hukum lainnya akan sangat memudahkan para pemangku kepentingan memahami mekanisme dan regulasi mana yang berlaku dalam rangka melakukan perbuatan hukum yang berkaitan dengan pengelolaan tanah negara oleh pihak ketiga. Pengeliminasian salah satu konsep hukum ini juga dapat mewujudkan kesederhanaan hukum pertanahan sebagaimana menjadi salah satu tujuan dari diundangkannya UUPA, sebagaimana telah disebutkan dalam penjelasan sebelumnya.

Langkah lainnya dapat ditempuh dengan mencabut keberlakuan masing-masing peraturan Menteri, baik yang substansinya mengatur tentang Hak Pengelolaan maupun Pemanfaatan Barang Milik Negara. Langkah ini kemudian diikuti dengan diaturnya substansi-substansi hukum tersebut ke dalam Undang-Undang tersendiri, seperti misalkan dibuat Undang-Undang tentang Pengelolaan Tanah Negara oleh Pihak Ketiga. Langkah ini merupakan langkah paling ideal karena sejalan dengan bunyi Pasal 16 UUPA yang menyatakan bahwa, "hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan **ditetapkan dengan undang-undang** (penebalan oleh Penulis) serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53". Hal ini juga sebagaimana yang disarankan oleh Erwiningsih agar Hak Pengelolaan hendaknya diatur dengan undang-undang (Erwiningsih, 2011). Berdasarkan hal inilah menghilangkan kedua konsep hukum untuk kemudian mengaturnya dalam sebuah peraturan tersendiri adalah suatu langkah yang ideal dan dapat menyederhanakan sistem pengaturan yang ada.

5. KESIMPULAN

Mendasarkan pada rumusan-rumusan masalah yang telah dijawab melalui pembahasan-pembahasan yang dijelaskan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan-kesimpulan. Pertama, eksistensi ganda antara Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara, apabila dilihat dalam perspektif hukum pertanahan adalah suatu kondisi yang tidak ideal dan cenderung kontraproduktif. Kondisi ini dikarenakan setidaknya dua hal, pertama, pengkategorian tanah sebagai "Barang

Milik Negara”, karena dalam hukum pertanahan negara tidak dapat memiliki melainkan hanya sebatas menguasai, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UUPA. Kedua, eksistensi ganda ini juga menimbulkan sebuah keadaan yang menghalangi terwujudnya salah satu tujuan UUPA diundangkan, yaitu penyederhanaan hukum pertanahan nasional, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum UUPA.

Kedua, eksistensi ganda antara Hak Pengelolaan dan Pemanfaatan Barang Milik Negara berupa Tanah ditinjau dari perspektif Hukum Perbendaharaan Negara juga merupakan kondisi yang kontraproduktif. Kondisi ini dikarenakan adanya pengaturan yang tidak harmonis, terutama menyangkut paradigma pengamanan yang dianut dalam hukum perbendaharaan negara, sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan Negara. Hukum pertanahan, dalam hal ini Hak Pengelolaan, justru terkesan sangat longgar mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pengamanan terhadap tanah negara, sehingga keduanya bersifat kontraproduktif. Hal yang paling mudah ditengarai adalah berkaitan dengan mekanisme pelepasan tanah negara terhadap pihak ketiga, dalam Hak Pengelolaan proses pelepasan tersebut terkesan sangat mudah dan tanpa melalui persetujuan DPR, sedangkan dalam Pemanfaatan Barang Milik Negara pelepasan tanah negara untuk digunakan oleh pihak ketiga sangat sulit dilakukan, selain harus berdasar persetujuan DPR bahkan konsep dari Pemanfaatan Barang Milik Negara (tanah negara) itu sendiri adalah pengelolaan barang milik negara, salah satunya tanah negara, tanpa mengalihkan kepemilikan tanah negara tersebut.

Ketiga, kondisi eksistensi ganda yang tidak ideal dan kontraproduktif tersebut dapat disikapi dengan menempuh langkah-langkah hukum yaitu sinkronisasi dan/atau simplifikasi. Pertama, melakukan pengujian Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 kepada MA, karena bertentangan dengan UUPA, sehingga didapati dianulirnya pengaturan tentang Hak Pengelolaan. Kedua, yaitu revisi dengan cara mengeliminasi salah satu dari Hak Pengelolaan atau Pemanfaatan Barang Milik Negara dan dapat juga ditempuh dengan mengeliminasi keberlakuan keduanya untuk kemudian substansi keduanya diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri, yang dalam hal ini lebih tepat diatur dalam bentuk Undang-Undang sebagaimana sesuai dengan amanat UUPA. Kedua langkah ini tentu diharapkan dapat menghilangkan kondisi saling tumpang tindih dan kontraproduktif yang terjadi selama ini.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Pembuat peraturan perundang-undangan, baik eksekutif maupun legislatif sesuai jangkauannya, perlu memperhatikan kondisi sebagaimana menjadi permasalahan utama dalam tulisan ini. Bentuk respon yang dapat diberikan, sebagaimana juga telah disampaikan dalam tulisan ini, dapat berupa langkah sinkronisasi atau simplifikasi. Pemerintah hendaknya mengambil langkah-langkah hukum yang signifikan dan efektif didasarkan pada pertimbangan yang matang guna menyelesaikan permasalahan eksistensi ganda konsep hukum yang membuka kemungkinan tanah Negara dimanfaatkan oleh pihak ketiga. Mengingat bahwa ketidaksinkronan pengaturan tersebut dapat memunculkan penyelundupan hukum, di mana tanah negara dapat beralih kepemilikan kepada pihak ketiga. Selain itu, sesuai dengan semangat Pemerintah untuk terus melakukan pengamanan terhadap aset-aset Negara, penyelesaian terhadap permasalahan eksistensi ganda dua konsep hukum juga menjadi semakin mendesak dilakukan, terlebih menyangkut dengan aset Negara yang berupa tanah.

Guna menjawab permasalahan-permasalahan yang mungkin timbul dalam ranah praktis, mengingat tulisan ini mengkaji pada tataran normatif, maka diperlukan kajian-kajian empiris yang dapat mendukung, melengkapi, dan memperkuat hasil kajian tulisan ini. Hal sekaligus merupakan keterbatasan dalam tulisan ini, di mana masih sangat minim disertakan data-data empiris terhadap praktik pemberian hak kepada pihak ketiga untuk mengelola tanah Negara.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Press.
- Erwiningsih, Winahyu. 2011. *Hak Pengelolaan Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media.
- Harsono, Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2015. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- Nurlinda, Ida. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Parlindungan, A. P. 1989. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. Bandung: Mandar Maju.
- Ranoemihardja, R. Ateng. 1982. *Perkembangan Hukum Agraria Indonesia*. Bandung: Tarsito.
- Santoso, Urip. 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media.
- Sembiring, Julis. 2016. *Tanah Negara*. Jakarta: Kencana.
- Soekanto dan Sri Mamudji, Soerjono. 2015. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Sumardjono, Maria S. W. 2009. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas.

JURNAL

- Bakri, Muhammad. 2008. Unifikasi Dalam Pluralisme Hukum Tanah di Indonesia (Rekonstruksi Konsep Unifikasi dalam UUPA). *Kertha Patrika*. Vol.33 No.1, Januari 2008.
- Busroh, Firman Freaddy. 2017. Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan. *Jurnal Arena Hukum*. Vol.10, No.2, Agustus 2017.
- Kusumadara, Afifah. 2013. Perkembangan Hak Negara Atas Tanah : Hak Menguasai atau Hak Memiliki. *Jurnal Media Hukum*. Vol.2 No.2 Desember 2013.
- Rongiyati, Sulasi. 2014. Pemanfaatan Hak Pengelolaan Atas Tanah Oleh Pihak Ketiga. *Negara Hukum*. Vol.5, No.5, Juni 2014.
- Sadono, Bambang. 2010. Politisasi Hak Pengelolaan (HPL) Dalam Sistem Hukum Pertanahan Nasional. *Masalah-Masalah Hukum*. Jilid 39 No. 4, Desember 2010.
- Santoso, Urip. 2012. Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional. *Jurnal Mimbar Hukum*. Vol.24, No.2, Juni 2012.
- _____. 2013. Penggunaan Tanah Hak Pengelolaan Oleh Pihak Ketiga. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol.13 No.2 Mei 2013.
- Sembiring, Julius. 2011. Tanah Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum. *Jurnal Mimbar Hukum*. Vol.23, No.2, Juni 2011.

DISERTASI

Bakri, Muhammad. 2006. Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya Dengan Hak Ulayat Dan Hak Perorangan Atas Tanah. *Disertasi*. Surabaya: Universitas Airlangga.

INTERNET

Anggriawan, Fiddy. 2012. Diakses dari <https://economy.okezone.com/read/2012/08/09/19/675585/lahan-tambang-potensial-milik-bumn-dikuasai-swasta> , pada 20 Juni 2018 pukul 11.25 WIB.

Anonim. 2012. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt507de16224485/kemendagri-tawarkan-unifikasi-hukum-agraria> pada 19 Juni 2018 pukul 12.15 WIB.

Halim, Hilmi Abdul. 2018. Diakses dari <http://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2018/04/25/22000-hektar-lahan-negara-di-kawasan-puncak-dikuasai-swasta-423362> , pada 20 Juni 2018 pukul 11.45 WIB.

Triyono, Agus. 2015. Diakses dari <http://nasional.kontan.co.id/news/agraria-inventarisasi-tanah-milik-negara> , pada 20 Juni 2018 pukul 11.30 WIB.

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara.