



PUTUSAN
Nomor 22 P/HUM/2023

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH AGUNG

Memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, pada tingkat pertama dan terakhir telah memutuskan sebagai berikut, dalam perkara:

ANISITUS AMANAT, S.H., kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal di Jalan Puspogiwang Raya Nomor 18, RT 4, RW 2, Kelurahan Gisikdrono, Kecamatan Semarang Barat, pekerjaan Notaris;

Selanjutnya disebut sebagai Pemohon;

Lawan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA, tempat kedudukan di Jalan Medan Merdeka Utara Nomor 3, RT 02/RW 03, Kelurahan Gambir, Kecamatan Gambir, Jakarta Pusat;

Selanjutnya berdasarkan Surat Kuasa Khusus Tanggal 27 Juni 2023 memberi kuasa dengan Hak Substitusi kepada:

1. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, selanjutnya memberi kuasa kepada Susiwijono, S.E., M.E., jabatan Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, dan kawan-kawan, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor SKU-18/M.EKON/07/2023, tanggal 11 Juli 2023;
2. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, selanjutnya memberi kuasa kepada Asep N. Mulyana, jabatan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, dan kawan-kawan, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor M.HH-PP.06.03-26, tanggal 13 Juli 2023;
3. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, selanjutnya memberi kuasa kepada Dr. Yagus Suyadi, S.H., M.Si., jabatan Staf Ahli Bidang Hukum Agraria dan Masyarakat Adat, dan kawan-kawan, berdasarkan

Halaman 1 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Surat Kuasa Khusus Nomor 44/SKU-HK.03.02/VII/2023, tanggal
5 Juli 2023;

Selanjutnya disebut sebagai Termohon;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

DUDUK PERKARA

Menimbang, bahwa Pemohon dengan surat permohonannya tertanggal 25 Mei 2023, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada Tanggal 25 Mei 2023, dan diregister dengan Nomor 22 P/HUM/2023 tanggal 29 Mei 2023 telah mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, dengan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. Pendahuluan;

Bahwa tanah Hak Pengelolaan (tanah HPL) pertama kali diatur dalam Peraturan Menteri Agraria (PMA) Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan-Selanjutnya *juncto* Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolan. Dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 secara singkat menjelaskan bahwa apabila instansi-instansi pemerintah pusat dan daerah-daerah membutuhkan tanah negara (tanah-tanah yang belum ada haknya/belum ada sertifikatnya=Pemohon) untuk kepentingan sendiri dan dimaksudkan juga untuk dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan suatu hak atas tanah (jenis-jenis hak atas tanah diatur secara limitatif dalam Pasal 16 Undang Undang Pokok Agraria) maka hak penguasaan tersebut dikonversi menjadi Hak Pengelolaan (HPL). Selanjutnya Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan Dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas tanah Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya (selanjutnya ditulis PMDN);

Halaman 2 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Ketentuan-ketentuan yang terkait dengan Hak Pengelolaan dalam PMDN Nomor 1 Tahun 1977 tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa Hak Pengelolaan berisi wewenang untuk:
 - a. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
 - b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya (sebagai lembaga atau badan negara/daerah=Pemohon);
 - c. Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukkan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pemberian jenis hak atas tanah kepada pihak ketiga merupakan kewenangan instansi pertanahan=Pemohon);
2. Pasal 2 mengatur bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan/atau Badan/badan Hukum Milik Pemerintah (BUMN dan BUMD=Pemohon) untuk pembangunan wilayah permukiman dapat diserahkan kepada Pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan (sekarang instansi pertanahan=Pemohon) untuk diberikan dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai sesuai dengan rencana peruntukkan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan;
3. Pasal 3 menentukan bahwa setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang Hak Pengelolaan, baik yang disertai ataupun tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan

Halaman 3 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan;

4. Pasal 3 ayat 2 menyatakan bahwa perjanjian yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini memuat antara lain:
 - a. Identitas pihak-pihak yang bersangkutan;
 - b. Letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud;
 - c. Jenis penggunaannya;
 - d. Hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya;
 - e. Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan mengenai kepemilikan bangunan-bangunan tersebut pada saat berakhirnya hak atas tanah yang telah diberikan;
 - f. Jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya;
 - g. Syarat-syarat lain yang dipandang perlu;
5. Pasal 5 menetapkan bahwa status hukum Hak Pengelolaan pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah beralih kepada pihak ketiga dan sudah bersertipikat atas nama pihak ketiga tetap melekat pada pemegang Hak Pengelolaan;
6. Pasal 6 menetapkan bahwa hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai yang diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan tunduk pada ketentuan-ketentuan hak-hak tersebut sebagaimana termuat dalam Undang Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya yang mengenai hak-hak tersebut;

Bahwa PMDN Nomor 1 Tahun 1977 tersebut telah dinyatakan tidak berlaku oleh Pasal 152 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 (PMNA/KBPN) dan dalam Pasal 67 ayat 1 peraturan ini ditegaskan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada:

- a. Instansi Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah;
- b. Badan Usaha Milik Negara;
- c. Badan Usaha Milik Daerah;



- d. PT Persero;
- e. Badan Otoritas;
- f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah;

Bahwa Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 9 Tahun 1999 tidak mengatur jenis-jenis hak atas tanah yang dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan. Tetapi kemudian Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur kembali jenis-jenis hak atas tanah yang dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan, yaitu hak guna bangunan (Pasal 21 huruf b) dan hak pakai (Pasal 41 huruf b). Hak milik sama sekali tidak diatur sebagai jenis hak atas tanah yang dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan oleh karena tujuan Peraturan Pemerintah ini hanya mengatur pemberian tanah Hak Pengelolaan kepada lembaga-lembaga negara atau daerah serta Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Hak guna usaha tidak diatur secara tegas, namun dari rumusan Pasal 4 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1940 dapat disimpulkan bahwa jenis hak guna usaha dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan, sebab Pasal 4 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatakan bahwa tanah hak guna usaha dapat diberikan di atas tanah negara dan karena tanah Hak Pengelolaan menurut aturan Pasal 1 ayat 2 adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya maka hak guna usaha dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan. Profesor Boedi Harsono mendefinisikan Hak Pengelolaan sebagai gempilan atau sebagian hak menguasai dari negara atas tanah. Namun Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Pasal 103;

Bahwa pada saat surat permohonan uji materi ini didaftarkan dibagian loket pendaftaran pada kantor Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanah Hak Pengelolaan di Indonesia diatur kembali dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah. Beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang ada kaitan dengan permohonan uji materi ini sebagai berikut:

1. Pasal 1 ayat 3 menjelaskan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan;
2. Pasal 4 menetapkan bahwa Hak Pengelolaan berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat;
3. Pasal 5 ayat 1 menetapkan bahwa Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara dapat diberikan kepada:
 - a. Instansi Pemerintah Pusat;
 - b. Pemerintah Daerah;
 - c. Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah;
 - d. Badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah;
 - e. Badan Bank Tanah; atau
 - f. Badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah Pusat;
4. Pasal 7 ayat 1 menjelaskan bahwa pemegang/pemilik Hak Pengelolaan diberi 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 lain;
 - c. Menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan (UWT) dari pihak lain sesuai dengan perjanjian;
5. Pasal 8 menetapkan bahwa Hak Pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat 1 huruf b dapat diberikan hak atas tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya kepada:

Halaman 6 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



- a. Pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah;
 - b. Pihak lain, apabila tanah Hak Pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan tanah;
6. Pasal 8 ayat 2 menerangkan bahwa Perjanjian pemanfaatan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal ayat 1 huruf b paling sedikit memuat:
- a. Identitas para pihak;
 - b. Letak, batas dan luas tanah;
 - c. Jenis penggunaan, pemanfaatan tanah dan/atau bangunan yang akan didirikan;
 - d. Ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah;
 - e. Besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan (UWT) dan tata cara pembayarannya;
 - f. Persyaratan dan ketentuan yang mengikat para pihak, pelaksanaan pembangunan, denda atas wanprestasi, termasuk klausul sanksi dan pembatalan/pemutusan perjanjian;
7. Pasal 9 ayat 1 *juncto* ayat 3 menjelaskan bahwa penentuan tarif dan/atau uang wajib tahunan (UWT) disesuaikan dengan tujuan dari pemanfaatan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan, kepentingan ekonomi, karakteristik peruntukkan dan kemanfaatan tertentu secara wajar;
8. Pasal 9 ayat 2 mengatur bahwa penentuan tarif dan/atau uang wajib tahunan (UWT) dituangkan dalam perjanjian pemanfaatan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak lain dan tidak boleh mengandung unsur-unsur yang merugikan para pihak;



9. Pasal 9 ayat 4 mengatur bahwa rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan (UWT) yang dikenakan oleh pemegang Hak Pengelolaan ditetapkan oleh Menteri;
 10. Pasal 10 ayat 1 menetapkan bahwa Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara atau tanah Ulayat ditetapkan dengan keputusan Menteri;
 11. Pasal 11 ayat 1 menetapkan bahwa Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan;
 12. Pasal 11 ayat 3 menetapkan bahwa Pemegang Hak Pengelolaan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan Hak Pengelolaan;
 13. Pasal 12 ayat 1 menetapkan bahwa Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan dan ayat 2 mengatakan bahwa Hak Pengelolaan tidak dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain;
 14. Pasal 12 ayat 3 mengatakan bahwa Hak Pengelolaan hanya dapat dilepaskan dalam hal diberikan hak milik, dilepaskan untuk kepentingan umum atau ketentuan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
 15. Pasal 13 ayat 1 mengatakan bahwa hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan yang dikerjasamakan dengan pihak lain dapat dibebani Hak Tanggungan, dialihkan atau dilepaskan;
 16. Pasal 13 ayat 2 mengatakan bahwa setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan terhadap hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah;
- II. Pokok-Pokok Permasalahan Hukum Terkait Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;

Dari sedikit pengaturan hukum tentang tanah Hak Pengelolaan di Indonesia tersebut di atas maka Pemohon berikut ini secara berurutan merumuskan pokok-pokok permasalahan hukumnya:

Halaman 8 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



1. Pasal 12 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 mengatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah adalah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Sepengetahuan Pemohon bahwa di Indonesia belum pernah ada Undang Undang yang mengatur tentang tanah Hak Pengelolaan maka menurut Pemohon, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 diterbitkan secara melawan/melanggar hukum karena diterbitkan negara atau pemerintah tanpa ada perintah Undang Undang;
2. Rumusan dalam Pasal 5 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dapat diketahui bahwa yang punya *legal standing* untuk memperoleh, menguasai dan memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan hanyalah instansi-instansi pemerintah pusat dan daerah-daerah serta Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sedangkan perorangan atau badan-badan usaha swasta nasional maupun daerah-daerah sama sekali tidak diberi kesempatan atau kemungkinan untuk memiliki tanah Hak Pengelolaan. Permasalahan hukumnya menurut Pemohon adalah badan-badan hukum negara atau daerah tersebut secara ekonomi dan keuangan memiliki kemampuan relatif kuat untuk memperoleh, menguasai dan memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan sampai puluhan, ratusan, ribuan dan bahkan bisa sampai jutaan hektar karena Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai dasar hukum pengaturan tanah Hak Pengelolaan tidak menentukan batas minimal dan maksimal luas tanah yang dapat diberikan kepada para pihak yang mempunyai legal standing untuk mendapatkan tanah Hak Pengelolaan dan ini bertentangan atau melanggar ketentuan dalam Pasal 7 Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampau batas tidak diperkenankan;

Halaman 9 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



3. Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dialihkan atau dikerjasamakan kepada pihak ketiga atau pihak lain dengan suatu hak atas tanah dapat diterbitkan sertipikat hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas nama pihak lain atau pihak ketiga tersebut (*vide* Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021). Sertipikat hak atas tanah menurut Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Ternyata dari 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan yang menjadi alasan Pemohon mengajukan permohonan uji materi ini diperoleh berdasarkan Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang. Penjualnya adalah sebuah perusahaan swasta yang dipercayai oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku pemegang Hak Pengelolaan atau disingkat tanah HPL berdasarkan perjanjian yang sah. Dengan diperolehnya bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut berdasarkan akta jual beli yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang dan sudah tercatat dalam 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan atas nama pihak ketiga/pihak lain menurut Pemohon merupakan bukti bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut sudah membayar harga jual belinya dan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut menjadi milik sah pembelinya dan bukan milik pemegang Hak Pengelolaan lagi karena sudah dijual. Jual beli menurut Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah salah satu dasar hukum beralihnya hak atas tanah dari penjual ke pembeli. Dan Sertipikat hak atas tanah menurut Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan

Halaman 10 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



beralihnya hak atas tanah dari penjual kepada pembeli berdasarkan akta jual beli maka hak milik atas tanah objek jual beli sudah beralih dari penjual kepada pembeli. Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang masih berlaku sebagai hukum positif di Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan bahwa hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain, semuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak milik itu demi kepentingan umum dengan penggantian kerugian yang pantas berdasarkan aturan perundang-undangan. Permasalahan hukumnya adalah mengapa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dijual dan sudah dikuasai serta dimanfaatkan oleh pihak ketiga/pihak lain (750 eks Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah dipercayakan kepada Pemohon untuk urus pembaruan haknya ke Kantor Pertanahan Kota Semarang) masih memerlukan rekomendasi dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku Pemegang Hak Pengelolaan untuk mengurus peralihan, menjaminkan, perpanjangan atau pembaruan eks sertipikat Hak Guna Bangunan dan juga mengapa harus membuat perjanjian pemanfaatan dengan membayar uang wajib tahunan/UWT lagi padahal sudah membayar lunas harga jual beli bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan? Menurut Pemohon, surat-surat rekomendasi seperti diatur dalam Pasal 13 ayat 2 dan perjanjian pemanfaatan dan kewajiban membayar uang wajib tahunan seperti diatur dalam Pasal 7 ayat 1 huruf b *juncto* Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan bukti bahwa pemegang Hak Pengelolaan masih mempunyai hak atau kewenangan untuk mengatur bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dijual, sehingga menjadi bukti yang tak terbantahkan

Halaman 11 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



bahwa negara atau pemerintah melanggar asas hukum jual beli tanah sebagai dasar hukum beralihnya hak milik atas tanah dan kebebasan pembeli sebagai pemilik tanah untuk memberdayakan secara leluasa hak milik atas tanah yang sudah dibelinya;

4. Pasal 13 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengatakan bahwa setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan terhadap hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Persoalan hukumnya di sini adalah tidak ada norma hukum dalam Undang-Undang yang menetapkan bahwa Hak Pengelolaan melekat pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah bersertipikat hak atas tanah atas nama pihak ketiga atau pihak lain yang memperolehnya karena jual beli atau tata cara lain yang sah dengan pembayaran sejumlah uang tertentu kepada pemegang Hak Pengelolaan? Pasal 7 UU Nomor 4 Tahun 1996 hanya mengatur secara limitatif bahwa Hak Tanggungan tetap mengikuti objeknya (hak atas tanah=Pemohon) dalam tangan siapapun objek tersebut (tanah objek Hak Tanggungan tersebut=Pemohon) berada dan tidak ada ketentuan bahwa Hak Pengelolaan mengikuti bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dalam tangan siapapun bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut berada. Sehingga aturan rekomendasi dalam Pasal 13 ayat 2 maupun perjanjian pemanfaatan dan kewajiban membayar UWT dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan bukti hukum bahwa Hak Pengelolaan melekat pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah bersertipikat hak atas tanah atas nama pihak lain dan semuanya ini jelas bertentangan dengan norma dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 yang secara limitatif mengatakan bahwa Hak Tanggungan tetap mengikuti objeknya dalam tangan siapapun objek tersebut berada. Objeknya menurut Pasal ini adalah tanah yang haknya telah dibebani Hak Tanggungan dan bukan bagian-bagian



tanah Hak Pengelolaan yang haknya sudah beralih pada pihak ketiga/pihak lain;

III. Kewenangan Mahkamah Agung Republik Indonesia;

A. Mengenai benar atau tidaknya dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam angka dua romawi (II) surat permohonan ini menurut Pemohon sangat perlu diuji oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan menggunakan batu uji:

1. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang mengatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah adalah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Pasal 12 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) ini sebagai batu uji terhadap batang tubuh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, khususnya yang mengatur tanah Hak Pengelolaan yang dibuat tanpa perintah Undang-Undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan bagian-bagian lain dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang tidak terkait dengan pengaturan tanah Hak Pengelolaan tetap berlaku sah dan mengikat umum;
2. Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria ini sebagai batu uji terhadap batang tubuh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang tidak mengatur batas minimal dan maksimal luas tanah yang dapat dikuasai dengan Hak Pengelolaan. Sedangkan bagian-bagian lain dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang tidak terkait dengan pengaturan tanah Hak Pengelolaan tetap berlaku sah dan mengikat umum;
3. Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata *juncto* Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan

Halaman 13 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



bahwa hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain, semuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak milik itu demi kepentingan umum dengan penggantian kerugian yang pantas berdasarkan aturan perundang-undangan. Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata *juncto* Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 ini sebagai batu uji terhadap Pasal 13 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur kewajiban surat rekomendasi pemegang tanah Hak Pengelolaan jika bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah menjadi milik pihak lain/pihak ketiga hendak melakukan perbuatan hukum tertentu termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan dan batu uji juga terhadap kewajiban membuat perjanjian pemanfaatan dan kewajiban membayar uang wajib tahunan seperti diatur dalam Pasal 7 ayat 1 huruf c *Bis* Pasal 8 ayat 2 dan Pasal 9 tentang perjanjian pemanfaatan dan uang wajib tahunan (UWT) yang tarifnya ditentukan Menteri. Sebab surat rekomendasi dan kewajiban membuat perjanjian pemanfaatan serta membayar UWT tersebut menurut Pemohon merupakan bukti dihapuskannya hak kebebasan pihak ketiga/pihak lain untuk menggunakan bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dibeli dari pemegang/pemilik tanah Hak Pengelolaan, padahal jual beli adalah salah satu norma hukum universal sebagai dasar hukum beralihnya hak atas suatu barang dari penjual (pemilik lama) kepada pembeli sebagai pemilik baru dengan hak kebebasan penuh tanpa intervensi atau campur tangan penjual lagi;

4. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 yang mengatur secara limitatif bahwa Hak Tanggungan tetap mengikuti objeknya

Halaman 14 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



dalam tangan siapapun objek tersebut berada. Oleh karena Pasal 7 Undang-Undang ini hanya mengatur secara limitatif bahwa Hak Tanggungan tetap melekat atau mengikuti objeknya dalam tangan siapapun tanah objek Hak Tanggungan berada maka Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 ini dimohonkan oleh Pemohon untuk dijadikan sebagai batu uji terhadap melekatnya Hak Pengelolaan pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah beralih secara sah kepada pihak ketiga/pihak lain. Melekatnya Hak Pengelolaan pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dimiliki pihak lain/pihak ketiga menurut Pemohon dapat disimpulkan dari hak pemegang Hak Pengelolaan untuk memberi surat rekomendasi kepada pemilik bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dibeli dan sudah bersertipikat atas nama pihak lain/pihak ketiga apabila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan terhadap hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan kewajiban pemilik bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan untuk menandatangani perjanjian pemanfaatan dan kewajiban membayar uang wajib tahunan/uwt seperti diatur dalam Pasal 7 ayat 1 huruf c *juncto* Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;

5. Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagai batu uji terhadap Pasal 12 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pasal 12 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merumuskan tanah Hak Pengelolaan sebagai tanah barang milik negara atau daerah yang bertentangan dengan rumusan Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang merumuskan tanah bersertipikat atas nama Pemerintah Daerah atau Pemerintah



Republik Indonesia sebagai tanah barang milik negara atau daerah dan bukan tanah Hak Pengelolaan;

B. Pemohon berpendapat bahwa Mahkamah Agung Republik Indonesia berwenang menguji legalitas atau dasar hukum yang mendasari terbit dan berlaku mengikatnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, sepanjang dimaknai bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai dasar hukum pengaturan tentang tanah Hak Pengelolaan di Indonesia dengan menggunakan batu uji Undang-Undang seperti telah dijelaskan di atas sesuai dengan petunjuk hukum dalam:

1. Pasal 24A Undang-Undang Dasar 1945 ayat 1 yang mengatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang (amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
 - a. Pasal 31 ayat 1 yang mengatakan bahwa Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang;
 - b. Pasal 31 ayat 2 yang menerangkan bahwa Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
 - c. Pasal 31 ayat 3 menjelaskan bahwa putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung;

Halaman 16 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



- d. Pasal 31 ayat 4 mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat 3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 - e. Pasal 31 ayat 5 menerangkan bahwa putusan sebagaimana dimaksud pada ayat 3 wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan;
 - f. Pasal 31 A ayat 1 yang mengatakan bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang diajukan langsung oleh Pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia;
 - g. Pasal 31A ayat 2 menerangkan bahwa permohonan sekurang-kurangnya harus memuat;
 - a. Nama dan alamat Pemohon;
 - b. Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan, dan wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
 - Materi muatan ayat, Pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau
 - Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
 - c. Hal-hal yang diminta untuk diputus;
3. Pasal 1 ayat 1 sampai ayat 5 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, Tanggal 30 Mei 2011, Pasal 1 ayat 1 sampai ayat 5 sebagai berikut:
- a. Pasal 1 ayat 1, Hak Uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi;



- b. Pasal 1 ayat 2, Peraturan Perundang-undangan adalah kaidah hukum tertulis yang mengikat umum dibawah Undang-Undang;
- c. Pasal 1 ayat 3, permohonan keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan;
- d. Pasal 1 ayat 4, Pemohon Keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang;
- e. Pasal 1 ayat 5, Termohon adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan;

IV. *Legal Standing* Pemohon;

1. Bahwa *legal standing* atau kedudukan hukum Pemohon dalam permohonan uji materi ini adalah sebagai seorang warga negara Indonesia dengan profesi Notaris di Kabupaten Kendal, Wilayah Jabatan Provinsi Jawa Tengah, Surat Keputusan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, tanggal 11 April 2023, Nomor AHU-00018.AH.02.03 Tahun 2023 yang telah diberi kepercayaan berdasarkan kuasa lisan untuk mengurus pembaruan 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan yang merupakan bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang;
2. Bahwa kuasa lisan tersebut pada mulanya berlangsung baik dengan menghasilkan 42 (empat puluh dua) Sertipikat Hak Guna Bangunan hasil pembaruan dengan masa berlaku sampai tahun 2040 dan ada

Halaman 18 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



sebagian berlaku sampai tahun 2041. Sisanya sekitar 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan sampai saat ini ditunda pengurusannya sampai batas waktu yang tidak ditentukan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang sebagai pelaksanaan surat dari Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tanggal 27 Mei 2021, Nomor 030/0008085 perihal Informasi Penundaan Pelayanan Penerbitan Rekomendasi Perpanjangan, Pembaruan, Peralihan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan. Penundaan tersebut sampai sekarang sudah berlangsung lebih dari 2 tahun dan belum bisa dimulai kembali oleh karena Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku pemegang Hak Pengelolaan belum juga menerbitkan rekomendasi baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 berdasarkan alasan seperti dijelaskan pada bagian V (lima romawi) berikut;

V. Bagian Posita Atau Penjelasan Kepentingan Dan Kerugian Hak Konstitusional Pemohon Sebagai Berikut:

1. Bahwa Pemohon telah diberi kepercayaan berdasarkan kuasa lisan untuk mengurus pembaruan 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan yang berasal dari bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang;
2. Bahwa kepercayaan berdasarkan kuasa lisan tersebut pada mulanya berlangsung baik dengan menghasilkan 40 (empat puluh) Sertipikat Hak Guna Bangunan hasil pembaruan dengan masa berlaku sampai tahun 2040 dan ada sebagian berlaku sampai tahun 2041. Sedangkan sisanya sejumlah 750 (tujuh ratus lima puluh) bekas Sertipikat Hak Guna Bangunan ditunda proses pengurusannya sampai batas waktu yang tidak ditentukan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang sebagai pelaksanaan surat dari Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tanggal 27 Mei 2021, Nomor 030/0008085 perihal Informasi Penundaan Pelayanan Penerbitan Rekomendasi



Perpanjangan, Pembaruan, Peralihan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan;

3. Bahwa setelah surat dari Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tanggal 27 Mei 2021, Nomor 030/0008085 perihal Informasi Penundaan Pelayanan Penerbitan Rekomendasi Perpanjangan, Pembaruan, Peralihan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dikirim ke Kantor Pertanahan Kota Semarang, Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah juga mengirim surat ke Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agraria, Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 15 Juni 2021, Nomor 030/0008985 yang antara lain isinya:

- Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memiliki 8 (delapan) bidang Hak Pengelolaan di Kawasan PRPP Semarang yang pengelolaannya terikat dalam perjanjian antara PT PRPP (Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah) dengan PT Indo Permata Usahatama (IPU) selama 75 (tujuh puluh lima) tahun berdasarkan perjanjian Nomor 03/YAY/87 tanggal 7 Mei 1987 *juncto* 03/YAY/11/91, tanggal 25 November 1991;
- Berdasarkan perjanjian tersebut telah terbit sertipikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan baik atas nama PT IPU maupun atas nama pihak lain yang memperoleh hak atas tanah dari PT IPU melalui mekanisme penjualan sebagai hak dari PT IPU berdasarkan perjanjian Nomor 03/YAY/87 tanggal 7 Mei 1987 *juncto* 03/YAY/11/91, tanggal 25 November 1991;
- Mengacu pada perjanjian tersebut dan pendapat hukum (legal opinion) Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah yang disampaikan melalui surat Nomor B-325/0.3/Gp.2/08/203 tanggal 16 Agustus 2013, serta ketentuan Pasal 26 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah, sampai dengan tanggal 4 Mei 2021 Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah memberikan rekomendasi

Halaman 20 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



perpanjangan, pembaruan, peralihan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan kawasan PRPP dengan rincian permohonan masuk 702 berkas, terbit rekomendasi 694 berkas dan permohonan dikembalikan 8 berkas;

- Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 pada tanggal 2 Februari 2021, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menunda pelayanan pemberian rekomendasi Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dengan menerbitkan surat nomor 030/0006316 tanggal 4 Mei 2021 kepada DPMPSTP (Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu) Provinsi Jawa Tengah dan surat Nomor 030/0008085 tanggal 27 Mei 2021 kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang;
4. Bahwa surat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tanggal 15 Juni 2021, Nomor 030/0008589 tersebut di bagian akhir minta petunjuk Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agraria, Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional terkait dengan:
- Pengelolaan Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang merupakan obyek perjanjian antara PT PRPP dengan PT IPU yang telah dilaksanakan sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
 - Kewajiban membayar tarif/iuran wajib tahunan oleh PT IPU atas Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan, mengingat dalam perjanjian pemanfaatan tidak memuat klausula terkait pembebanan tarif/iuran wajib tahunan;
 - Rekomendasi yang telah diterbitkan oleh Pemprov Jateng setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sampai dengan kebijakan penundaan pemberian rekomendasi yang dilaksanakan tanpa tarif/iuran wajib tahunan;
 - Pelaksanaan pemberian rekomendasi Hak Pengelolaan Kawasan PRPP atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah kepada pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang memperoleh haknya melalui mekanisme penjualan;

Halaman 21 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



5. Bahwa surat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tertanggal 15 Juni 2021, Nomor 030/0008589 tersebut merupakan pengakuan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku pemegang Hak Pengelolaan bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang saat ini dikuasai dan dimanfaatkan pihak ketiga/pihak lain sudah dijual kepada pihak ketiga/pihak lain dan pihak ketiga/pihak lain adalah pemilik sah yang berhak mengatur sendiri urusan hukum administrasi dari bagian-bagian tanah asal Hak Pengelolaan tersebut seperti mengalihkan, menjaminkan, memperpanjang masa berlakunya hak atau perbarui hak atas tanah tanpa harus minta rekomendasi dan/atau membayar uang wajib tahunan lagi kepada pemegang Hak Pengelolaan yang sudah menjual seperti diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Pasal 7 ayat 1 huruf c, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat 2. Sebab jual beli sudah merupakan salah satu dasar hukum untuk beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli. Kedudukan hukum pembeli tanah adalah pemilik sah yang punya hak mutlak untuk mengatur sendiri urusan hukum administrasi hak atas tanah yang sudah dibeli tanpa memerlukan campur tangan penjual tanah lagi melalui surat rekomendasi atau harus membayar uang wajib tahunan lagi;
6. Bahwa menyusul surat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tertanggal 15 Juni 2021, Nomor 030/0008589 tersebut telah dikirim lagi surat kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 8 Juli 2022 yang isinya;
 - Bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memiliki 8 bidang Hak Pengelolaan di Kawasan PRPP Semarang yang pengelolaannya terikat dalam perjanjian antara PT PRPP (Badan Usaha Milik Daerah milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah) dengan PT Indo Permata Usahatama;
 - Mendasarkan Pasal 7 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah Pemegang Hak

Halaman 22 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Pengelolaan diberi kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain serta menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan/UWT dari pihak lain sesuai perjanjian, yang mana rumusan tarif dimaksud ditetapkan oleh Menteri;

- Sehubungan hal tersebut, mohon dapat diberikan petunjuk terkait rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan/UWT atas Hak Pengelolaan milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di kawasan PRPP yang sudah dikerjasamakan;
7. Bahwa intisari dari surat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku pemegang Hak Pengelolaan di Kawasan PRPP Kota Semarang kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 8 Juli 2022, Nomor 030/0008589 tersebut adalah minta petunjuk tentang rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan/UWT seperti dimaksud dalam Pasal 9 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
8. Bahwa terhadap surat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tertanggal 15 Juni 2021, Nomor 030/0008589 dan surat tertanggal tanggal 8 Juli 2022, Nomor 030/0008589, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi tanggapan lewat surat tertanggal 18 Agustus 2022 Nomor AT.02/752-400.5/VIII/2022 sebagai berikut:
- Terkait Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang merupakan obyek perjanjian antara PT Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan (PT PRPP) dengan PT Indo Permata Usahatama yang telah dilaksanakan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, sesuai dengan ketentuan Pasal 101 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang telah diberikan



sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tetap sah dan berlaku;

- Terkait kewajiban pembayaran tarif dan/atau uang wajib tahunan/UWT oleh PT Indo Permata Usahatama kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang belum dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah, maka pada saat perpanjangan dan/atau pembaruan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan dapat dibuatkan perjanjian pemanfaatan tanah baru atau dilakukan addendum atas perjanjian pemanfaatan tanah yang telah ada dengan pemegang hak atas tanah yang terakhir sesuai dengan ketentuan dalam penjelasan Pasal 7 ayat 1 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
- Terkait pelaksanaan pemberian rekomendasi Hak Pengelolaan Kawasan Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan kepada Pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang memperoleh haknya dari PT Indo Pertama Usahatama melalui mekanisme penjualan, sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan terhadap hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan, memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Ketentuan tersebut tidak menentukan cara tertentu perolehan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan, oleh karena itu rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan merupakan persyaratan yang harus ada dalam hal terjadi peralihan hak maupun perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan;
- Ketentuan mengenai rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan/UWT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah saat ini sedang dikaji dan dilakukan penelitian



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

oleh Kementerian Agraria, Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;

9. Bahwa untuk kepentingan pengkajian dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam surat tertanggal 18 Agustus 2022 Nomor AT.02/752-400.5/VIII/2022 tersebut di atas maka Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengirim surat kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah tanggal 18 Agustus 2022, Nomor AT.02/753-400.5/VIII/2022 yang pada intinya menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa Yayasan Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan melaksanakan kerjasama dengan PT Indo Perkasa Usahatama (sekarang Indo Permata Usahatama) selama 75 tahun berdasarkan perjanjian tanggal 7 Mei 1987 Nomor 03/YAY/1987 *juncto* perjanjian tanggal 25 November 1991 Nomor 03/YAY/11/1991 dengan obyek perjanjian adalah sebidang tanah yang dicadangkan untuk Kawasan Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan Jawa Tengah dan pengembangannya ke arah laut yang terletak dalam wilayah Kelurahan Tambakrejo, Kelurahan Tawang Sari, Kelurahan Tawang Rejosari, Kelurahan Ngaglik Kidul, Kelurahan Tawang Ngaglik Lor, semuanya di Kecamatan Kota Semarang Barat, Provinsi Jawa Tengah sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah tanggal 26 Januari 1985 Nomor 510.1/02441;
- Bahwa dalam perkembangannya, Hak Pengelolaan atas tanah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah seluas kurang lebih 237 ha (2.376.306 m²), sehingga PT Indo Permata Usahatama membebaskan tanah kurang lebih seluas 211 ha (237 ha dikurangi 26 ha yang telah dibebaskan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah) dengan biaya PT Indo Permata Usahatama tetapi diterbitkan sertifikat Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah;

Halaman 25 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



- Bahwa bidang tanah seluas 237 ha tersebut telah diterbitkan Sertipikat Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah dengan rincian:

No.	Sertipikat HPL (awal)	Sertipikat HPL Pengganti	Luas Awal	Perubahan Luas di KKP
1	5/Tawangsari	20/Kota Semarang	52.893 m ²	50.565 m ²
2	1/Tawang Ngaglik kidul	21/Kota Semarang	236.145 m ²	188.097 m ²
3	1/Tawang Ngaglik Lor	22/Kota Semarang	26.470 m ²	44.864 m ²
4	2/Tawang Ngaglik Kidul	23/Kota Semarang	325.125 m ²	405.339 m ²
5	1/Tawang Rejosari	24/Kota Semarang	171.260 m ²	114.801 m ²
6	1/TawangSari	25/Kota Semarang	553.336 m ²	230.206 m ²
7	2/Tawangsari	26/Kota Semarang	549.298 m ²	610.700 m ²
8	2/Tawang Ngaglik Lor	27/Kota Semarang	461.779 m ²	478.797 m ²
	Total		2.376.306m ²	2.123.369m ²

- Bahwa PT Indo Permata Usahatama mengajukan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan atas nama PT Indo Permata Usahatama atau pihak lain serta menentukan sendiri ganti rugi/menerima ganti rugi besarnya pemasukan dari pemberian hak tersebut;
- Bahwa berdasarkan Laporan Permasalahan Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan dari saudara, muncul permasalahan sebagai berikut:
 - Masyarakat pemegang Sertipikat Hak Guna Bangunan yang dipergunakan untuk perumahan dan dibeli dari PT Indo Permata Usahatama dirugikan karena tidak bisa meningkatkan Hak Guna Bangunan tersebut menjadi Hak Milik disebabkan Hak Guna Bangunan tersebut masih di atas Hak Pengelolah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah;



- PT Royal Family Resident membeli tanah Hak Guna Bangunan terbelong pembangunannya akibat krisis moneter, di dalamnya termasuk milik PT Indo Permata Usahatama sehingga luas total 22 ha;
- PT Indo Permata Usahatama dan PT Royal Family Resident tidak bisa menjual Hak Guna Bangunan yang digunakan untuk perumahan dengan lancar karena masih di atas Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah;
- PT Royal Family Resident dalam melakukan perizinan sampai dengan pemasaran tidak terkait atau ada campur tangan dari Yayasan Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan Jawa Tengah ataupun PT Indo Permata Usahatama;
- PT Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan tidak bisa menarik investor karena investor menginginkan kejelasan status hak atas tanahnya, sehingga sampai dengan saat ini PT Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan belum mempunyai hak atas tanah;
- Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tidak memegang Sertipikat Hak Pengelolaan, di lain pihak Sertipikat Hak Pengelolaan tersebut perlu direvisi sehubungan dengan pemekaran wilayah kelurahan di Kota Semarang;
- Bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menunda pelayanan pemberian rekomendasi persetujuan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Kawasan Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan kepada masyarakat sehubungan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah berdasarkan surat Penjabat Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tanggal 4 Mei 2021, Nomor 030/0006316 yang ditujukan kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah dan surat Penjabat Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa

Halaman 27 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Tengah tanggal 27 Mei 2021, Nomor 030/0008085 yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang;

- Berkenaan dengan hal tersebut diatas, diminta kepada saudara untuk dapat melakukan penelitian dan pengkajian administrasi, yuridis dan lapangan terhadap bidang tanah yang dimaksud dan segera melaporkan hasilnya kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional c.q. Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah;

10. Bahwa surat kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah tanggal 18 Agustus 2022, Nomor AT.02/753-400.5/VIII/2022 tersebut selanjutnya oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah didisposisikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang untuk melaksanakan penelitian dan pengkajian administrasi, yuridis dan lapangan terhadap bagian-bagian bidang tanah Hak Pengelolaan yang sudah bersertipikat Hak Guna Bangunan atas nama pihak lain/pihak ketiga tersebut dan Pemohon maupun perwakilan warga pemilik eks Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan sudah bolak-balik menanyakan perkembangannya kepada pejabat yang terkait di Kantor Pertanahan Kota Semarang dan jawabannya belum selesai oleh karena ada beberapa buku tanah yang tidak ditemukan dan sampai pada saat surat permohonan uji materi ini didaftarkan di loket pendaftaran di kantor Mahkamah Agung RI, hasil penelitian dan kajian administrasi, yuridis dan lapangan tersebut belum juga ada hasilnya dan sepengetahuan Pemohon sampai saat ini pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pusat pun tidak pernah mengirim surat untuk menanyakan hasilnya;
11. Bahwa Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengirim lagi surat ke Direktur Jenderal Penetapan Hak Dan Pendaftaran Tanah Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tanggal 9 Maret 2023, Nomor 180/0003779 perihal sebagai berikut:

Halaman 28 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



- Bahwa dalam rangka pemberian pelayanan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memerlukan pedoman rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan atas pemanfaatan Hak Pengelolaan milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di Kawasan Pusat Rekreasi Dan Promosi Pembangunan yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga yang merupakan tindak lanjut Pasal 9 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
 - Sehubungan dengan hal tersebut guna menciptakan kenyamanan masyarakat dan badan hukum (pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada Kawasan PRPP), maka kami mohon agar Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional segera menetapkan pedoman rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan sebagai dasar pengenaan tarif uang wajib tahunan, sehingga kami dapat segera melayani masyarakat/badan hukum terkait dengan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan Provinsi Jawa Tengah;
12. Bahwa terhadap surat Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tanggal 9 Maret 2023, Nomor 180/0003779 tersebut sudah dijawab oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tanggal 14 Maret 2023, Nomor AT.02/362-400/III/2023;
13. Bahwa angka 1 surat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tanggal 14 Maret 2023, Nomor AT.02/362-400/III/2023 tersebut menerangkan antara lain:
- Pasal ayat 1 dinyatakan bahwa pemegang Hak Pengelolaan diberikan kewenangan untuk menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian; dan



- Pasal 8 ayat 2 huruf e dinyatakan bahwa di dalam perjanjian pemanfaatan tanah salah satunya memuat besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya;
14. Bahwa point 2 dari surat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tanggal 14 Maret 2023, Nomor AT.02/362-400/III/2023 tersebut menerangkan besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan ditetapkan pemegang Hak Pengelolaan dengan mempedomani ketentuan Pasal 9 ayat 1, ayat 2 dan ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, yaitu;
- Disesuaikan dengan tujuan dari pemanfaatan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan atau kepentingan ekonomi;
 - Tidak boleh mengandung unsur-unsur yang merugikan para pihak; dan
 - Didasarkan pada karakteristik peruntukan dan kemanfaatan tertentu secara wajar;
15. Bahwa point 3 surat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tanggal 14 Maret 2023, Nomor AT.02/362-400/III/2023 tersebut menerangkan bahwa rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan ditetapkan Menteri. Sebelum rumusan ditetapkan, maka pemegang Hak Pengelolaan dipersilakan menetapkan tarif dan/atau uang wajib tahunan dengan mempedomani ketentuan sebagaimana tersebut pada angka 1 dan angka 2;
16. bahwa orang kepercayaan Pemohon sudah menemui pihak berkuasa di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk menanyakan perihal tanggapan terhadap surat jawaban Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tanggal 14 Maret 2023 Nomor AT.02/362-400/III/2023 dan diperoleh jawaban bahwa tidak bisa melaksanakan isi surat tersebut lantaran surat tersebut ditandatangani Dirjen Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah dan tidak



ditandatangani Menteri seperti dimaksud Pasal 9 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;

17. Bahwa Pemohon juga sudah menemui pihak berwenang di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di Jakarta untuk menanyakan perihal tanggapan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan diperoleh jawaban bahwa jawaban dalam surat tertanggal 14 Maret 2023 Nomor AT.02/362-400/III/2023 tersebut sudah jelas sehingga tidak perlu ada surat lagi, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tinggal melaksanakan isi surat tersebut, yaitu menetapkan tarif dan/atau uang wajib tahunan dengan berpedoman pada angka 1 dan angka 2 surat tersebut;
18. Bahwa sampai pada saat surat permohonan uji materi ini didaftar di loket pendaftaran Mahkamah Agung Republik Indonesia di Jakarta belum juga ada surat rekomendasi yang sangat diperlukan guna melanjutkan urusan pembaruan eks Sertipikat Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan tersebut yang mengakibatkan Pemohon secara pribadi sebagai warga negara Indonesia menderita kerugian, yaitu kehilangan hak untuk memperoleh hasil dari pekerjaan mengurus permohonan pembaruan sisa 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan seperti diatur dalam Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan;

Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas, maka selanjutnya Pemohon mohon kepada Ketua Mahkamah Agung berkenan memeriksa permohonan keberatan dan memutuskan sebagai berikut:

A. Primer:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan semua peraturan ikutannya sepanjang dimaknai sebagai dasar hukum pengaturan tanah Hak Pengelolaan secara nasional sebagai batal demi hukum sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum



mengikat sebagai dasar hukum pengaturan tanah Hak Pengelolaan di Indonesia oleh karena pembentukannya tidak memenuhi ketentuan dalam Pasal 12 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

3. Menyatakan aturan Pasal 13 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang surat rekomendasi untuk setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan terhadap Hak Atas tanah di atas Hak Pengelolaan memerlukan surat rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah sebagai aturan tidak sah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan karenanya batal demi hukum sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bagi semua warga negara Indonesia perorangan maupun badan-badan usaha yang sudah memiliki, menguasai dan memanfaatkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan secara sah terhitung sejak saat putusan ini usai dibacakan;
4. Menyatakan semua warga negara Indonesia perorangan maupun badan-badan usaha yang sudah memiliki, menguasai dan memanfaatkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan berdasarkan sertifikat hak atas tanah yang masih berlaku maupun yang sudah berakhir haknya dapat melakukan setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan terhadap bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tanpa perlu surat rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan;
5. Menyatakan Pasal 7 ayat 1 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang ketentuan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian sebagai aturan tidak sah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan karenanya batal demi hukum sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bagi semua warga negara Indonesia perorangan maupun badan-badan usaha yang sudah



memiliki, menguasai dan memanfaatkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan secara sah terhitung sejak saat putusan ini usai dibacakan;

6. Menyatakan Pasal 8 ayat 2 huruf a, b, c d, e dan f Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai aturan tidak sah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan karenanya batal demi hukum sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bagi semua warga negara Indonesia perorangan maupun badan-badan usaha yang sudah memiliki, menguasai dan memanfaatkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan secara sah terhitung sejak saat putusan ini usai dibacakan;
7. Menyatakan Pasal 9 ayat 1 sampai ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai aturan tidak sah karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan karenanya batal demi hukum sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bagi semua warga negara Indonesia perorangan maupun badan-badan usaha yang sudah memiliki, menguasai dan memanfaatkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan secara sah terhitung sejak saat putusan ini usai dibacakan;
8. Menyatakan Pasal 12 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan sebagai tanah barang milik negara atau daerah sebagai aturan tidak sah karena Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 hanya mengatur tanah sebagai aset negara atau daerah adalah tanah bersertipikat atas nama Pemerintah Republik Indonesia atau Pemerintah Daerah dan bukan tanah bersertipikat Hak Pengelolaan. Selain itu, tanah Hak Pengelolaan tidak bisa disewa, dialihkan dan/atau dijaminakan sehingga tanah bersertipikat Hak Pengelolaan tidak mempunyai nilai keuangan untuk kepentingan negara atau daerah dan yang mempunyai nilai keuangan untuk kepentingan negara atau daerah



hanyalah tanah yang bersertipikat hak atas tanah di atas tanah Hak Pengelolaan dan bukan tanah bersertipikat Hak Pengelolaan;

9. Menyatakan instansi pertanahan di Kota Semarang khususnya dan instansi-instansi pertanahan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berwenang melaksanakan pelayanan administrasi terkait bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan sesuai dengan amar putusan ini, yaitu mencoret atau menghapus catatan Hak Pengelolaan pada sertipikat hak atas tanah dan register-register lain yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan atau menerbitkan sertipikat hak atas tanah baru hasil perpanjangan atau pembaruan tanpa ada catatan Hak Pengelolaan pada sertipikat hak atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut;
10. Memerintahkan kepada Termohon untuk mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah Hak Pengelolaan dalam Undang-Undang khusus, dengan beberapa ketentuan yang harus diatur dalam Undang-Undang tersebut:
 - a. Menetapkan batas minimal dan maksimal luas tanah yang dapat diberi status tanah Hak Pengelolaan;
 - b. Menetapkan tanah Hak Pengelolaan yang sudah bersertipikat hak atas tanah atas nama pemegang hak Pengelolaan sebagai aset negara atau daerah karena bisa dijual atau dialihkan dan/atau dijaminakan sehingga ada pemasukan keuangan ke kas negara atau daerah dan/atau ke kas Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah;
 - c. Menetapkan tanah Hak Pengelolaan yang masih bersertipikat Hak Pengelolaan bukan aset negara atau daerah oleh karena tidak bisa dijual, dialihkan dan/atau dijaminakan;
 - d. Menyatakan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dapat dialihkan kepada pihak ketiga atau pihak lain dengan suatu hak atas tanah dan dengan hak keuangan pada pemegang Hak Pengelolaan;



- e. Menyatakan Hak Pengelolaan tidak melekat pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah menjadi milik pihak ketiga atau pihak lain;
- f. Menyatakan hak Pengelolaan hapus demi hukum pada saat tandatangan akta peralihan hak atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dihadapan pejabat yang berwenang antara pihak ketiga atau pihak lain dengan pemegang Hak Pengelolaan;
- g. Menyatakan Undang-Undang khusus tentang pengaturan tanah Hak pengelolaan secara nasional tidak berlaku surut (*retroactive*);

B. Subsider:

Mohon putusan lain yang dipandang pantas dan adil;

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil permohonannya,

Pemohon telah mengajukan surat-surat bukti berupa:

1. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (Bukti P-1);
2. Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-00018-AH.02.03.TAHUN 2023 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Notaris Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Bukti P-2);
3. Fotokopi Surat dari Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Nomor 030/0008985 tertanggal 15 Juni 2022 (Bukti P-3);
4. Fotokopi Surat dari Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Nomor 030/0009790 tertanggal 8 Juli 2022 (Bukti P-4);
5. Fotokopi Surat dari Direktur Pengaturan Tanah Pemerintah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 18 Agustus 2022, perihal Pemberitahuan mengenai penetapan perumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan yang sedang dikaji (Bukti P-5);
6. Surat dari Direktur Pengaturan Tanah Pemerintah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 18 Agustus 2022, perihal Permintaan segera kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah untuk melakukan penelitian



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

dan pengkajian administrasi, yuridis dan lapangan terhadap tanah HPL di PRPP Kota Semarang (Bukti P-6);

7. Fotokopi Surat Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Nomor 180/0003779 tertanggal 9 Maret 2023 (Bukti P-7);
8. Fotokopi Surat Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional tanggal 14 Maret 2023, Nomor AT.02/362-400/III/2023 (Bukti P-8);
9. Fotokopi Surat Pemberitahuan Kelengkapan Berkas Kantor Pertanahan Kota Semarang tanggal 10 Juni 2021, Nomor HP.01.01/2363-33.74/VI/2021 (Bukti P-9);
10. Fotokopi Surat Pemberitahuan Kelengkapan Berkas Permohonan SK Hak Kantor Pertanahan Kota Semarang tanggal 13 September 2021, Nomor HP.01.01/3662-33.74/IX/2021 (Bukti P-10);
11. Fotokopi Surat Pemberitahuan Kelengkapan Berkas Kantor Pertanahan Kota Semarang tanggal 10 Juni 2021, Nomor HP.01.01/2363-33.74/VI/2021 (Bukti P-11);
12. Fotokopi Surat Pemberitahuan Kelengkapan Berkas Kantor Pertanahan Kota Semarang, Nomor HP.01.01/4244-33.74/X/2021 (Bukti P-12);
13. Fotokopi Surat Pemberitahuan Kelengkapan Berkas Permohonan SK Hak Kantor Pertanahan Kota Semarang tanggal 8 Oktober 2021, Nomor HP.01.01/4243-33.74/X/2021 (Bukti P-13);
14. Fotokopi Surat Pemberitahuan Kelengkapan Berkas Permohonan SK Hak Kantor Pertanahan Kota Semarang tanggal 8 Oktober 2021, Nomor HP.01.01/4242-33.74/X/2021 (Bukti P-14);
15. Fotokopi Surat Pemberitahuan Kelengkapan Berkas Kantor Pertanahan Kota Semarang tertanggal 10 Juni 2021, Nomor HP.01.01/2365-33.74/VI/2021 (Bukti P-15);
16. Fotokopi Lampiran Pembaharuan/Perpanjangan Eks Hak Guna Bangunan diatas HPL (Bukti P-16);
17. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Bukti P-17);

Halaman 36 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



18. Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Bukti P-18);
19. Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Bukti P-19);
20. Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Bukti P-20);
21. Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah (Bukti P-21);
22. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02117 (Bukti P-22);
23. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02136 (Bukti P-23);
24. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02126 (Bukti P-24);
25. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02134 (Bukti P-25);
26. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02130 (Bukti P-26);
27. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02173 (Bukti P-27);
28. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02175 (Bukti P-28);
29. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02174 (Bukti P-29);
30. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02135 (Bukti P-30);
31. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02129 (Bukti P-31);
32. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02128 (Bukti P-32);
33. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02124 (Bukti P-33);
34. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02123 (Bukti P-34);
35. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02125 (Bukti P-35);
36. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02122 (Bukti P-36);
37. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02175 (Bukti P-37);
38. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02180 (Bukti P-38);
39. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02179 (Bukti P-39);
40. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02178 (Bukti P-40);
41. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02121 (Bukti P-41);
42. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02133 (Bukti P-42);
43. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02119 (Bukti P-43);



44. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02185 (Bukti P-44);
45. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02131 (Bukti P-45);
46. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05511 (Bukti P-46);
47. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05512 (Bukti P-47);
48. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05513 (Bukti P-48);
49. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05512 (Bukti P-49);
50. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05515 (Bukti P-50);
51. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05517 (Bukti P-51);
52. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02183 (Bukti P-52);
53. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02116 (Bukti P-53);
54. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02115 (Bukti P-54);
55. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02325 (Bukti P-55);
56. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05540 (Bukti P-56);
57. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 02127 (Bukti P-57);
58. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05512 (Bukti P-58);
59. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 05534 (Bukti P-59);
60. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 03192 (Bukti P-60);
61. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 03192 (Bukti P-61);
62. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 04096 (Bukti P-62);
63. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 03419 (Bukti P-63);
64. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 04591 (Bukti P-64);
65. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 03374 (Bukti P-65);
66. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 03324 (Bukti P-66);
67. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 03192 (Bukti P-67);
68. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 03220 (Bukti P-68);
69. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 04991 (Bukti P-69);
70. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 04915 (Bukti P-70);
71. Fotokopi Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 238 (Bukti P-71);

Menimbang, bahwa permohonan keberatan hak uji materiil tersebut telah disampaikan kepada Termohon pada Tanggal 5 Juni 2023, berdasarkan Surat Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor 22/PER-PSG/VI/22P/HUM/2023, Tanggal 5 Juni 2023;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Menimbang, bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Termohon telah mengajukan jawaban tertulis pada Tanggal 20 Juli 2023, yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Pemohon;

1. Bahwa Pemohon mendalilkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019), dengan alasan sebagai berikut:

“Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 mengatakan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah adalah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Sepengetahuan Pemohon bahwa di Indonesia belum pernah ada Undang-Undang yang mengatur tentang tanah Hak Pengelolaan maka menurut Pemohon, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 diterbitkan secara melawan/melanggar hukum karena diterbitkan negara atau pemerintah tanpa ada perintah Undang-Undang”;

2. Bahwa Pemohon mendalilkan rumusan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dengan alasan sebagai berikut:

“Rumusan dalam Pasal 5 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dapat diketahui bahwa yang punya legal standing untuk memperoleh, menguasai dan memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan hanyalah instansi-instansi pemerintah pusat dan daerah-daerah serta Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah, sedangkan perorangan atau badan-badan usaha swasta nasional maupun daerah-daerah sama sekali tidak diberi kesempatan atau kemungkinan untuk memiliki tanah Hak

Halaman 39 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Pengelolaan. Permasalahan hukumnya menurut Pemohon adalah badan-badan hukum negara atau daerah tersebut secara ekonomi dan keuangan memiliki kemampuan relatif kuat untuk memperoleh, menguasai dan memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan sampai puluhan, ratusan, ribuan dan bahkan bisa sampai jutaan hektar karena Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai dasar hukum pengaturan tanah Hak Pengelolaan tidak menentukan batas minimal dan maksimal luas tanah yang dapat diberikan kepada para pihak yang mempunyai legal standing untuk mendapatkan tanah Hak Pengelolaan dan ini bertentangan atau melanggar ketentuan dalam Pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”;

3. Bahwa Pemohon mendalilkan rumusan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dengan alasan sebagai berikut:

“Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dialihkan atau dikerjasamakan kepada pihak ketiga atau pihak lain dengan suatu hak atas tanah dapat diterbitkan sertipikat hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas nama pihak lain atau pihak ketiga tersebut (vide Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021). Sertipikat hak atas tanah menurut Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Ternyata dari 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan yang menjadi alasan Pemohon mengajukan permohonan uji materi ini diperoleh berdasarkan akta jual beli yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat



Akta Tanah (PPAT) yang berwenang. Penjualnya adalah sebuah perusahaan swasta yang dipercayai oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku pemegang Hak Pengelolaan atau disingkat tanah Hak Pengelolaan berdasarkan perjanjian yang sah. Dengan diperolehnya bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut, berdasarkan akta jual beli yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang dan sudah tercatat dalam 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan atas nama pihak ketiga/pihak lain menurut Pemohon merupakan bukti bahwa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut sudah membayar harga jual belinya dan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut menjadi milik sah pembelinya dan bukan milik pemegang Hak Pengelolaan lagi karena sudah dijual. Jual beli menurut Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah salah satu dasar hukum beralihnya hak atas tanah dari penjual ke pembeli. Dan Sertipikat hak atas tanah menurut Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan beralihnya hak atas tanah dari penjual kepada pembeli berdasarkan akta jual beli maka hak milik atas tanah obyek jual beli sudah beralih dari penjual kepada pembeli. Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang masih berlaku sebagai hukum positif di Indonesia berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan bahwa hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain, semuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak milik itu demi kepentingan umum dengan penggantian kerugian yang pantas berdasarkan aturan perundang-undangan. Permasalahan

Halaman 41 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



hukumnya adalah mengapa bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dijual dan sudah dikuasai serta dimanfaatkan oleh pihak ketiga/pihak lain (750 eks Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah dipercayakan kepada Pemohon untuk urus pembaruan haknya ke Kantor Pertanahan Kota Semarang) masih memerlukan rekomendasi dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku pemegang Hak Pengelolaan untuk mengurus peralihan, menjaminkan, perpanjangan atau pembaruan eks Sertipikat Hak Guna Bangunan dan juga mengapa harus membuat perjanjian pemanfaatan dengan membayar uang wajib tahunan/UWT lagi padahal sudah membayar lunas harga jual beli bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan? Menurut Pemohon, surat-surat rekomendasi seperti diatur dalam Pasal 13 ayat 2 dan perjanjian pemanfaatan dan kewajiban membayar uang wajib tahunan seperti diatur dalam Pasal 7 ayat 1 huruf b juncto Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan bukti bahwa pemegang masih mempunyai hak atau kewenangan untuk mengatur bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dijual, sehingga menjadi bukti yang tak terbantahkan bahwa negara atau pemerintah melanggar asas hukum jual beli tanah sebagai dasar hukum beralihnya hak milik atas tanah dan kebebasan pembeli sebagai pemilik tanah untuk memberdayakan secara leluasa hak milik atas tanah yang sudah dibelinya”;

4. Bahwa Pemohon mendalilkan rumusan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, dengan alasan sebagai berikut:

“Pasal 13 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengatakan bahwa setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan terhadap hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian



pemanfaatan tanah. Persoalan hukumnya di sini adalah tidak ada norma hukum dalam Undang-Undang yang menetapkan bahwa Hak Pengelolaan melekat pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah bersertipikat hak atas tanah atas nama pihak ketiga atau pihak lain yang memperolehnya karena jual beli atau tata cara lain yang sah dengan pembayaran sejumlah uang tertentu kepada pemegang Hak Pengelolaan? Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 hanya mengatur secara limitatif bahwa Hak Tanggungan tetap mengikuti objeknya (hak atas tanah=Pemohon) dalam tangan siapapun objek tersebut (tanah objek Hak Tanggungan tersebut=Pemohon) berada dan tidak ada ketentuan bahwa Hak Pengelolaan mengikuti bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan dalam tangan siapapun bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut berada. Sehingga aturan rekomendasi dalam Pasal 13 ayat 2 maupun perjanjian pemanfaatan dan kewajiban membayar uang wajib tahunan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan bukti bahwa Hak Pengelolaan melekat pada bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah bersertipikat hak atas tanah atas nama pihak lain dan semuanya ini jelas bertentangan dengan norma dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 yang secara limitatif mengatakan bahwa Hak Tanggungan tetap mengikuti objeknya dalam tangan siapapun objek tersebut berada. Objeknya menurut pasal ini adalah tanah yang haknya telah dibebani Hak Tanggungan dan bukan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang haknya sudah beralih pada pihak ketiga/pihak lain”;

5. Bahwa Pemohon mendalilkan rumusan Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dengan alasan sebagai berikut:

“Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagai batu uji terhadap Pasal 12 ayat 4

Halaman 43 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pasal 12 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merumuskan tanah Hak Pengelolaan sebagai tanah barang milik negara atau daerah yang bertentangan dengan rumusan Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang merumuskan tanah bersertipikat atas nama Pemerintah Daerah atau Pemerintah Republik Indonesia sebagai tanah barang milik negara atau daerah dan bukan tanah Hak Pengelolaan”;

II. Penjelasan Termohon Terhadap Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon;

Berkenaan dengan *legal standing (persona standi in judicio)* dan kepentingan hukum Pemohon dalam perkara *a quo*, Termohon menyampaikan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UU Mahkamah Agung), yang berbunyi:

“Permohonan sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. badan hukum publik atau badan hukum privat”;

2. Bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (selanjutnya disebut Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2011), berbunyi:



“Permohonan Keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan”;

3. Bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2011, berbunyi:

“Pemohon Keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang”;

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, Pemohon mendalilkan telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung, karena Pemohon menganggap dirinya dapat mewakili unsur orang perorangan Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung sehingga merasa dirugikan dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;

Terhadap dalil Pemohon mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut di atas, menurut Termohon, bahwa Pemohon tidak memiliki kerugian dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dengan alasan sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon mendalilkan sebagai seorang Warga Negara Indonesia yang berprofesi Notaris di Kabupaten Kendal dengan Wilayah Jabatan Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Surat Keputusan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-00018.AH.02.03 tanggal 11 April 2023, telah mengalami kerugian dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dikarenakan Pemohon merasa telah diberikan kepercayaan berdasarkan kuasa lisan untuk mengurus pembaruan 750 eks Sertipikat Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut HGB) yang merupakan bagian tanah Hak



Pengelolaan (selanjutnya disebut HPL) atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang;

2. Bahwa Pemohon dalam permohonannya tidak secara tegas menyebutkan kedudukan hukum Anisitus Amanat Gaham, S.H. sebagai subjek hukum, selaku perorangan (*natuurlijk persoon*) atau selaku Badan Hukum (*rechtspersoon*);
3. Bahwa persyaratan kriteria Pemohon uji materiil sebagaimana diatur dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung *juncto* Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2011, adalah:
 - a. perorangan Warga Negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat; atau
 - c. badan hukum publik atau badan hukum privat;
4. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Kependudukan), Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia;
5. Bahwa untuk membuktikan seseorang sebagai subjek hukum Warga Negara Indonesia adalah dengan memiliki Nomor Induk Kependudukan;
6. Bahwa Pemohon tidak menguraikan secara tegas kedudukan hukum sebagai seorang Warga Negara Indonesia dengan tidak mencantumkan Nomor Induk Kependudukan milik Pemohon, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang menyatakan bahwa Nomor Induk Kependudukan adalah nomor identitas Penduduk yang bersifat unik



- atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia;
7. Bahwa Pemohon merasa menerima kuasa secara lisan untuk mengurus pembaruan 750 eks Sertipikat Hak Guna Bangunan yang terbit di atas Hak Pengelolaan;
 8. Bahwa dalam pelayanan pertanahan, berdasarkan Lampiran II Romawi II angka 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan *juncto* Pasal 98 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (selanjutnya disebut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021), disyaratkan apabila mengajukan permohonan, perpanjangan, dan pembaruan Hak Guna Bangunan melalui kuasa harus melampirkan surat kuasa;
 9. Bahwa yang dimaksud dengan kuasa dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada angka 8 adalah kuasa yang dituangkan dalam bentuk pernyataan tertulis dari pemberi kuasa terhadap substansi yang dikuasakan kepada penerima kuasa;
 10. Bahwa dalam kedudukan Pemohon sebagai Notaris, kewenangannya hanya terbatas pada pembuatan akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut Undang-Undang Jabatan Notaris), sehingga terkait pengurusan 750 eks Sertipikat Hak Guna Bangunan bukan merupakan kewenangan dari Pemohon;
 11. Bahwa permohonan Pemohon bersifat kabur karena informasi/data yang diberikan tidak secara jelas menguraikan 750 eks Sertipikat

Halaman 47 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Hak Guna Bangunan mengenai letak objek bidang tanah, luas objek bidang tanah, subjek pemegang hak, dan subjek pemberi kuasa. Informasi/data yang diberikan tidak menjelaskan hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dialami Pemohon dengan objek permohonan maupun kerugian yang secara nyata dialami oleh Pemohon. Apalagi sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dimana Pemohon sebagai orang perorangan (atau apabila Pemohon memposisikan mewakili badan hukum swasta) bukan merupakan objek pengaturan dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang dapat diberikan Hak Pengelolaan(HPL);

12. Bahwa dengan Pemohon tidak menguraikan secara nyata adanya kerugian yang dialami, maka subjek hukum dan syarat kerugian konstitusional yang menjadi syarat kumulatif (tidak dapat dipisahkan antara satu dan lainnya) menjadi tidak terpenuhi;
13. Bahwa selain berkaitan mengenai keabsahan subjek hukum dalam mengajukan hak uji materiil sebagaimana telah Termohon uraikan, Pemohon juga sesungguhnya mempersoalkan implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mana Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku pemegang Hak Pengelolaan belum memberikan rekomendasi sebagaimana yang tercantum dalam Surat Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Nomor 030/0008085 perihal Informasi Penundaan Pelayanan Penerbitan Rekomendasi Perpanjangan, Pembaruan, Peralihan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan tanggal 27 Mei 2021;
14. Bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung;
15. Bahwa berdasarkan keterangan dari Pemohon dapat diketahui bahwa Pemohon tidak memiliki kerugian disebabkan permasalahan yang dialami tidak berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-



undangan di bawah Undang-Undang terhadap undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung, melainkan Pemohon memiliki keberatan terhadap terbitnya Surat Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Nomor 030/0008085 perihal Informasi Penundaan Pelayanan Penerbitan Rekomendasi Perpanjangan, Pembaruan, Peralihan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan (HPL) tanggal 27 Mei 2021, yang merupakan permasalahan implementasi peraturan perundang-undangan;

16. Bahwa berdasarkan uraian di atas, Termohon masih dalam keyakinannya bahwa Pemohon tidak dapat menjelaskan kerugian yang dialami sebagai akibat langsung dari berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;

Dengan demikian, maka sudah sepatutnya Yang Mulia Majelis Hakim Agung Mahkamah Agung RI menyatakan permohonan Pemohon tidak diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Namun demikian, Termohon menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Agung Mahkamah Agung yang memeriksa dan mengadili perkara ini, untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung;

III. Latar Belakang Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah;

1. Latar Belakang Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan



kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;

Pemerintah memberikan respons dengan cepat dan tepat dalam mereformulasi kebijakan dalam pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial. Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Undang-Undang Tahun 11 Tahun 2020), diharapkan dapat menjadi stimulus terhadap perubahan struktur ekonomi yang mampu menggerakkan seluruh sektor, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan investasi, dan peningkatan produktivitas;

2. Maksud dan Tujuan Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
 - a. Maksud Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
Melaksanakan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang menjadi kebijakan strategis nasional khususnya terkait Hak Pengelolaan;
 - b. Tujuan Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
 - 1) Untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia;
 - 2) Untuk mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah;
3. Urgensi Pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
Bahwa pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah dalam rangka sebagai dasar pelaksanaan pengaturan Hak Pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020;
4. Arah Pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;

Halaman 50 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Bahwa arah pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mencakup penguatan Hak Pengelolaan, penyesuaian Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan /Hak Atas Tanah pada ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, satuan rumah susun, percepatan pendaftaran tanah dan penertiban administrasi pertanahan, penggunaan dokumen elektronik, serta perubahan hak dan penyelesaian alat bukti hak lama;

IV. Jawaban Termohon Terhadap Pokok Permohonan Pemohon;

1. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan “belum ada undang-undang yang mengatur tentang tanah hak pengelolaan, sehingga penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tanpa perintah undang-undang bertentangan dengan ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Tahun 12 Tahun 2011”, Termohon memberikan jawaban sebagai berikut:

a. Bahwa Pemohon perlu mengetahui sesungguhnya Peraturan Pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki materi muatan untuk melaksanakan/menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang 15 Tahun 2019, yang selengkapnya menyatakan:

Pasal 12:

“Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”;

b. Bahwa dalil Pemohon yang menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak sesuai dengan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah tidak benar karena Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan peraturan pelaksanaan yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari



2021 berdasarkan perintah Pasal 142 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang selengkapnya menyatakan:

Pasal 142:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai hak pengelolaan diatur dalam Peraturan Pemerintah”;

c. Bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022) yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023). Namun, perintah untuk mengatur lebih lanjut Hak Pengelolaan dalam peraturan pemerintah tetap diatur dalam Pasal 142 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023;

d. Bahwa Pemohon perlu memerhatikan Konsideran Menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang telah secara lugas menyatakan bahwa peraturan *a quo* merupakan aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, yang selengkapnya menyatakan:

“Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah”;

e. Meskipun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022, namun tidak menghilangkan keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagaimana diatur

Halaman 52 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



dalam Pasal 184 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, yang selengkapnya menyatakan:

Pasal 184:

“Pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Semua peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang yang telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini; dan
- b. Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini”;
- f. Bahwa dengan demikian, ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang 15 Tahun 2019 sama sekali tidak terlanggar oleh berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 disebabkan peraturan *a quo* merupakan peraturan pemerintah yang melaksanakan perintah ketentuan Pasal 142 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Apabila ditafsirkan secara sistematis, Pemohon juga perlu mengetahui bahwa keberlakuan dari semua peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 akan tetap berlaku, selama tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022;
- g. Bahwa Hak Pengelolaan bukan hal yang baru, pengaturannya sudah ada sejak Pemerintahan Hindia Belanda dengan menggunakan istilah “*in beheer*”, yang kemudian oleh Pemerintah Indonesia diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Negara;

Halaman 53 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Istilah Hak Pengelolaan (HPL) disebutkan dalam Penjelasan Umum II angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang disebutkan bukan Hak Pengelolaan tetapi pengelola, yang selengkapnya menyatakan:

“...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...”;

Istilah Hak Pengelolaan juga disebutkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan sebelumnya, yakni:

- 1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan atas Tanah dan Bangunan;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
- 4) Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan;
- 5) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Menteri



Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *juncto* Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu; dan

- 6) 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, menyatakan:

“Bahwa Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya”;

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 diterbitkan secara sah dan tidak melawan/melanggar hukum/ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang mengatur “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”, karena Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 diterbitkan berdasarkan amanat/perintah Pasal 142 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 *juncto* Pasal 142 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga permohonan Pemohon beralasan hukum untuk ditolak;

2. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan “Ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sama sekali



tidak memberikan kesempatan kepada perorangan atau badan usaha swasta untuk memiliki hak pengelolaan. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak memberikan batasan minimal dan maksimal luas tanah yang dapat diberikan, sehingga ketentuan *a quo* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merugikan kepentingan umum dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”, Termohon memberikan jawaban sebagai berikut:

- a. Bahwa Pemohon belum memahami konsep pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 secara utuh karena Pemohon hanya membaca secara parsial ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pemohon telah keliru dengan menjadikan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai batu uji terhadap Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 karena Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan ketentuan yang mengatur terkait subjek yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, sedangkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan ketentuan yang mengatur larangan penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas, sehingga tidak ada korelasi antara rumusan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960;
- b. Bahwa pengaturan mengenai subjek hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga tidak tepat jika Pemohon mempersoalkan mengenai subjek hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan karena Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 telah sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 137 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Halaman 56 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Tahun 6 Tahun 2023;

- c. Bahwa dengan demikian, maka sudah sepatutnya Yang Mulia Majelis Hakim Agung Mahkamah Agung RI menolak permohonan Pemohon yang mendalilkan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Namun demikian, Termohon tetap akan menjawab dalil Pemohon;
- d. Bahwa Pemohon perlu memahami konsep hak menguasai oleh negara terhadap tanah Hak Pengelolaan pada Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang dimohonkan pengujiannya oleh Pemohon adalah bentuk nyata dari atribusi yang diberikan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 kepada Negara untuk menguasai tanah, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang selengkapnya menyatakan:

Pasal 33:

“(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”;

- e. Bahwa secara normatif dan konseptual, Hak Pengelolaan tidak termasuk dalam kelompok Hak Atas Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara yang sebagian kewenangannya diberikan kepada pemegang hak sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 *juncto* Pasal 136 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023;
- f. Hak Menguasai Negara sudah melekat dengan sendirinya pada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Wewenang dari Hak Menguasai Negara diberikan oleh rakyat yang bersatu

Halaman 57 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



sebagai bangsa Indonesia, agar dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaannya, wewenang tersebut didelegasikan kepada daerah-daerah dan masyarakat hukum adat sebagai pelaksanaan asas *medebewind*. Berlandaskan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, arti menguasai adalah “mengatur” dan “menyelenggarakan” yang oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya (Nomor 001-021-022/PUU-1/2023 *juncto* Nomor 85/PUU-XI/2013 *juncto* Nomor 96/PUU-XIV/2016) (*vide* Bukti T-3) memberikan ketegasan lingkup makna “menguasai” yaitu membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi. Wewenang tersebut berkaitan dengan:

- 1) Penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharannya (*maintenance*) atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Penentuan dan pengaturan macam hak atas tanah; dan
- 3) Penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antar orang dan/atau badan hukum yang berobjek tanah;

Wewenang tersebut harus ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal yang menjadi tugas dan tanggung jawab Negara, sehingga Hak Pengelolaan hanya dapat diberikan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat;

- g. Bahwa Pemohon harus memahami bahwa penguasaan negara adalah terhadap tanah Hak Pengelolaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, yang selengkapnyanya menyatakan:

Pasal 1:

- “3. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan”;

Halaman 58 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Berdasarkan ketentuan *a quo*, dengan melihat pengertian Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tersebut, sudah cukup jelas bahwa penguasaan Negara terhadap tanah Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara;

- h. Bahwa atribusi yang diberikan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya dipertegas dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, tingkatan tertinggi dari penguasaan bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaannya dikuasai oleh negara, Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 selengkapnya berbunyi:

Pasal 2:

“(1) 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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”;

Berdasarkan ketentuan yang telah diuraikan oleh Termohon, mengacu terhadap Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, dapat diketahui bahwa dalil Pemohon yang pada pokoknya menyatakan bahwa ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur penguasaan negara atas tanah Hak Pengelolaan menunjukkan kurangnya pemahaman Pemohon terhadap aturan yang dijadikan batu uji;

- i. Bahwa sebagai tambahan atas uraian mengenai pengejawantahan hak menguasai negara melalui Hak Pengelolaan, Termohon juga melampirkan Keterangan Ahli



Profesor Irawan Soerodjo, dimana Hak Pengelolaan merupakan perwujudan dari asas hak menguasai negara atas tanah dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *juncto* Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Hakekat dari asas hak menguasai negara atas tanah bukan termasuk dalam hak keperdataan, melainkan suatu kewajiban sosial untuk menjaga dan mengurus yang dalam konteks negara disebut kewajiban publik (*public responsibility*) (*afidavit* ahli *vide* Bukti T-4);

- j. Bahwa Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang dimohonkan pengujiannya oleh Pemohon memang mengatur subjek hukum yang dapat dilekati Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara dan pengaturan dalam pasal *a quo* telah sesuai dengan kerangka pengertian Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan konsep Hak Menguasai oleh Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang selengkapnya menyatakan:

Pasal 5:

“(1) Hak Pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara diberikan kepada:

- a. Instansi Pemerintah Pusat;
 - b. Pemerintah Daerah;
 - c. Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah;
 - d. Badan Hukum Milik Negara / Badan Hukum Milik Daerah;
 - e. Badan Bank Tanah; atau
 - f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat”;
- k. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan pengejawantahan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-



Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menempatkan negara pada tingkatan tertinggi sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang diberikan kewenangan melakukan penguasaan atas bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya;

1. Penguasaan negara atas bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya tersebut juga telah diterangkan lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yang menyatakan:

“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 Undang-Undang Dasar 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 orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat”;

Berdasarkan uraian tersebut, ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur pemberian Hak Pengelolaan kepada instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara/badan hukum milik daerah, Badan Bank Tanah, atau badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat telah sejalan dengan pengaturan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, serta dilaksanakan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yaitu 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. Apabila Pemohon menginginkan pengaturan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mencakup juga “orang perseorangan atau badan usaha swasta”, justru hal tersebut akan menjadikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menjadi bertentangan secara keseluruhan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang



Nomor 5 Tahun 1960, serta tidak sesuai dengan fungsi pengelolaan yang terkandung dalam makna “penguasaan negara” sebagaimana diuraikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003;

m. Bahwa Pemohon belum memahami konsep pengaturan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Konteks pengaturan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang selengkapnya menyatakan “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan” ditujukan untuk Hak Atas Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang meliputi:

- 1) Hak Milik;
- 2) Hak Guna-Usaha;
- 3) Hak Guna-Bangunan;
- 4) Hak Pakai;
- 5) Hak Sewa;
- 6) Hak membuka tanah;
- 7) Hak memungut-hasil hutan;
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53;

n. Bahwa pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah yang ditujukan pada Hak Atas Tanah tercantum dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang selengkapnya menyatakan:

“Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum”;



- o. Bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur batasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, merupakan asas umum yang tidak bisa berdiri sendiri melainkan harus ditindaklanjuti dengan peraturan perundang-undangan lainnya (*non self executing regulation*). Saat ini tindaklanjut dari pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah tersebut baru dilakukan terhadap tanah pertanian yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960);
- p. Bahwa dalil Pemohon yang menyatakan bahwa pemegang Hak Pengelolaan dapat menguasai dan memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan sampai puluhan, ratusan, ribuan dan bahkan jutaan hektar karena tidak adanya pengaturan batas maksimal dan minimal luas tanah, sangat tidak mendasar dan beralasan. Pemberian Hak Pengelolaan dilakukan tidak secara serta merta atau tanpa batasan, melainkan telah mempertimbangkan kesesuaian tugas pokok dan fungsi subjek pemegang Hak Pengelolaan. Hanya instansi/lembaga/badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi yang langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, yang selengkapnya menyatakan:

Pasal 6:

“(1) Hak Pengelolaan di atas Tanah Negara diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan Tanah”;

- q. Selain itu, pemberian Hak Pengelolaan juga dilakukan dengan mempertimbangkan rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tercantum dalam Dokumen



Perencanaan Peruntukan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 (*vide* Bukti T-5);

r. Dokumen Perencanaan Peruntukan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021, harus mencantumkan:

- 1) Zona peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- 2) Jenis usaha; dan
- 3) Pernyataan untuk melaksanakan pembangunan dan/atau mengusahakan tanahnya sesuai dengan rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;

s. Bahwa selain berdasarkan Dokumen Perencanaan Peruntukan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah terhadap tanah negara, bagi perorangan atau badan hukum dapat diberikan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 *juncto* Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 melalui mekanisme pemanfaatan Hak Pengelolaan dengan perjanjian pemanfaatan tanah dengan diberikan hak atas tanah berupa pelekatan Hak Guna Usaha (selanjutnya disebut HGU), Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai (selanjutnya disebut HP), yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

Pasal 8:

“(1) Hak Pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau



hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada:

- a. pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau
- b. pihak lain, apabila Tanah Hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah”;

Dengan demikian, berdasarkan hal-hal yang telah Termohon uraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalil Pemohon yang menyatakan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan dalil yang keliru, kabur (*obscur libel*) dan tidak berdasar sehingga beralasan hukum untuk ditolak;

3. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan “kewajiban membayar uang wajib tahunan, perjanjian pemanfaatan, dan surat rekomendasi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf c, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengatur pemegang Hak Pengelolaan masih mempunyai hak/kewenangan untuk mengatur bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang sudah dijual, sehingga pemerintah melanggar asas hukum jual beli tanah sebagai dasar hukum beralihnya hak milik atas tanah dan kebebasan pembeli sebagai pemilik tanah untuk memberdayakan secara leluasa hak milik atas tanah yang sudah dibelinya”, Termohon memberikan jawaban sebagai berikut:

- a. Bahwa Pemohon telah keliru dengan menjadikan Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sebagai batu uji terhadap Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 karena dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, seluruh ketentuan buku ke - II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya (termasuk Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Sehingga tidak tepat menjadikan ketentuan yang telah



- dicabut dan tidak berlaku (Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) sebagai batu uji;
- b. Bahwa selain itu, pengaturan mengenai rekomendasi dan tarif/uang wajib tahunan dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bukan merupakan norma baru, melainkan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga tidak tepat jika Pemohon mempersoalkan mengenai rekomendasi dan tarif/uang wajib tahunan karena Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 telah sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 137 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 138 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023;
 - c. Dengan demikian, maka sudah sepatutnya Yang Mulia Majelis Hakim Agung Mahkamah Agung RI menolak permohonan Pemohon yang mendalilkan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Namun demikian, Termohon tetap akan menjawab dalil Pemohon;
 - d. Bahwa Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur terkait Hak Milik atas bidang tanah, bukan Hak Pengelolaan;
 - e. Bahwa penyerahan pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan diatur dalam Pasal 138 dengan ketentuan Pasal 137 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 138 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 yang mensyaratkan dibuatnya perjanjian khusus yakni Perjanjian Pemanfaatan Tanah;
 - f. Bahwa pengaturan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf c, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan satu kesatuan pengaturan dengan ketentuan

Halaman 67 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur mengenai Hak Pengelolaan;

- g. Bahwa ketentuan mengenai Perjanjian Pemanfaatan Tanah dapat ditemukan dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, selengkapnya menyatakan:

Pasal 8:

“(1) Hak Pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada:

- a. pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau
 - b. pihak lain, apabila Tanah Hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah”;
- h. Bahwa sesuai dengan Pasal 137 ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 *juncto* Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 pemegang Hak Pengelolaan diberikan kewenangan untuk:
- 1) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan Tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
 - 2) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian Tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
 - 3) menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian;
- i. Bahwa sesuai dengan Pasal 138 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-



Undang Nomor 6 Tahun 2023 *juncto* Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, telah dijelaskan:

- 1) penyerahan pemanfaatan bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah;
 - 2) di atas tanah Hak Pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. Bahwa berdasarkan Pasal 137 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 *juncto* Pasal 23 ayat (2), Pasal 38 ayat (2) dan Pasal 53 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dinyatakan bahwa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan dalam hal ini dituangkan dalam Perjanjian Pemanfaatan Tanah;
- k. Berkenaan dengan hal tersebut, maka telah jelas bahwa terjadinya hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan lahir dari hubungan keperdataan antara pemegang Hak Pengelolaan dan calon pemegang Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan yang dituangkan dalam Perjanjian Pemanfaatan Tanah yang pembuatannya berdasarkan Pasal 1320 dan 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional baru dapat menetapkan keputusan pemberian Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan apabila pemegang Hak Pengelolaan telah memberikannya dalam bentuk Perjanjian Pemanfaatan Tanah;

Halaman 69 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



- I. Bahwa sesuai dengan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata syarat sah perjanjian harus memenuhi:
 - 1) Kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya;
 - 2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
 - 3) Suatu pokok persoalan tertentu;
 - 4) Suatu sebab yang halal;
- m. Dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, perjanjian pemanfaatan Tanah merupakan kesepakatan para pihak yang tunduk pada hukum perdata, hal ini berarti suatu perjanjian mempunyai prinsip *Pacta Sunt Servanda* sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yakni bahwa perjanjian yang dibuat berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya;
- n. Bahwa dalam perjanjian pemanfaatan tanah sudah dijelaskan tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak khususnya dalam pemanfaatan tanah di atas Hak Pengelolaan termasuk pembatasan-pembatasan yang telah disepakati dalam pembebanan, peralihan, dan pelepasan Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan. Hal ini sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, bahwa perjanjian Pemanfaatan Tanah paling sedikit memuat:
 - 1) Identitas para pihak;
 - 2) Letak, batas, dan luas tanah;
 - 3) Jenis penggunaan, pemanfaatan tanah, dan/atau bangunan yang akan didirikan;
 - 4) Ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan, dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan, dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah;
 - 5) Besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya; dan



6) Persyaratan dan ketentuan yang mengikat para pihak, pelaksanaan pembangunan, denda atas wanprestasi termasuk klausul sanksi, dan pembatalan/pemutusan perjanjian;

o. Bahwa dapat Termohon sampaikan, sesungguhnya Pemohon telah keliru dalam menafsirkan mengenai aturan hak milik di atas Hak Pengelolaan, karena pemberian hak milik di atas Hak Pengelolaan tidak diatur dalam undang-undang, melainkan dalam hal bagian bidang tanah Hak Pengelolaan yang diberikan dengan hak milik, bagian bidang tanah Hak Pengelolaan tersebut hapus dengan sendirinya. Hak milik tersebut hanya dapat diberikan untuk keperluan rumah umum dan keperluan transmigrasi (Pasal 140 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020). Namun demikian, hal tersebut berbeda ketika terkait dengan pengaturan terhadap Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan, maka tetap diperlukan rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan;

Dengan demikian, berdasarkan hal-hal yang telah Termohon uraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalil Pemohon yang menyatakan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan dalil yang keliru, kabur (*obscuur libel*) dan tidak berdasar sehingga beralasan hukum untuk ditolak;

4. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan “ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, menurut Pemohon, mengatur hak pengelolaan melekat pada bagian-bagian tanah hak pengelolaan yang sudah bersertifikat hak atas tanah atas nama pihak lain, sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996”, Termohon memberikan jawaban sebagai berikut:



- a. Bahwa rekomendasi merupakan hal yang telah diperjanjikan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga yang ingin memanfaatkan tanah Hak Pengelolaan tersebut. Selain itu, pengaturan mengenai rekomendasi dan pembebanan Hak Tanggungan terhadap Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan bukan merupakan norma baru melainkan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga tidak tepat jika Pemohon mempersoalkan mengenai rekomendasi dan pembebanan Hak Tanggungan terhadap Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan;
- b. Bahwa pemberian Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan dilakukan berdasarkan asas pemisahan horizontal (*horizontale scheiding*) yang berarti bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak Atas Tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. sehingga seluruh perbuatan hukum Hak Atas Tanah di atas tanah Hak Pengelolaan dipisahkan dari tanah Hak Pengelolaan;
- c. Bahwa pengaturan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf c, Pasal 8 ayat 2, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, disebabkan hak tanggungan atas tanah akan tetap melekat terhadap objek tanah, dalam hal ini Pemegang Hak Pengelolaan dalam kerangka Perjanjian Pemanfaatan Tanah;
- d. Bahwa Hak Pengelolaan bukan merupakan objek Hak Tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, hal tersebut sejalan dengan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan;



- e. Bahwa jika ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c, Pasal 8 ayat 2, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 diinterpretasikan oleh Pemohon secara sistematis, dapat diketahui bahwa rekomendasi pelekatan hak tanggungan di atas tanah Hak Pengelolaan hanya berlaku terhadap Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dengan alas Hak Pengelolaan berdasarkan Perjanjian Pemanfaatan Tanah, sedangkan lahirnya Hak Milik timbul berdasarkan pelepasan tanah Hak Pengelolaan;
- f. Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, hak tanggungan dapat diberikan terhadap hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan. Pembebanan hak tanggungan tersebut dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai tata cara pembebanan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang berlaku sebagai *lex specialis*, bahwa setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan terhadap hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan, memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan itu juga dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah;
- g. Bahwa pemegang Hak Pengelolaan merupakan representasi dari negara dalam penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (termasuk tanah negara yang di atasnya dilekatkan Hak Pengelolaan) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *juncto* Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, Hak Tanggungan mengikuti objek tanah dan objek tanah tersebut adalah tanah negara objek Hak Pengelolaan, sehingga pemegang Hak



Pengelolaan sebagai representasi negara dalam melakukan penguasaan negara atas tanah berhak memberikan rekomendasi manakala hak atas tanah di atas tanah Hak Pengelolaan dibebankan Hak Tanggungan;

- h. Bahwa syarat adanya rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dalam setiap perbuatan hukum yang dilakukan terhadap Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan merupakan sebuah hal yang telah diperjanjikan antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga sebagaimana telah diatur dalam Pasal 138 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undnag-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga rekomendasi tersebut merupakan hal yang telah disepakati dan disetujui oleh kedua belah pihak sebagaimana ditandatanganinya perjanjian pemanfaatan tanah tersebut;
- i. Bahwa Pemohon perlu mengetahui bahwa Hak Atas Tanah yang dapat dilekatkan dengan alas Hak Pengelolaan merupakan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan/atau Hak Pakai. Konsepsi tersebut telah diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 selengkapnya menyatakan:

Pasal 8:

“(1) Hak Pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada:

- a. Pemegang hak pengelolaan sepanjang diatur dalam peraturan pemerintah; atau
- b. Pihak lain, apabila tanah hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan tanah”;



- j. Bahwa norma dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 perihal pelekatan hak tanggungan, dalam perkara ini untuk dapat dijadikan jaminan utang dengan pembebanan hak tanggungan, dapat diketahui dalam Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 13:

“(2) Setiap perbuatan hukum termasuk dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan terhadap Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan, memerlukan rekomendasi pemegang Hak Pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan Tanah”;

Berdasarkan ketentuan *a quo*, dapat diketahui bahwa perorangan atau badan hukum yang memiliki Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Pakai dengan alas Hak Pengelolaan, wajib memiliki rekomendasi dari pemegang Hak Pengelolaan untuk membeban hak tanggungan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah;

- k. Bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) *juncto* Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, sudah cukup jelas bahwa kedua ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 7:

“Hak Tanggungan tetap mengikuti objeknya dalam tangan siapa pun objek tersebut berada”;

Berdasarkan ketentuan dimaksud, tidak ditemukan pertentangan norma atas kewajiban rekomendasi dari Pemegang Hak Pengelolaan selaku penanggungjawab objek Hak Pengelolaan, hal ini disebabkan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Pakai yang lahir berdasarkan perjanjian pemanfaatan tanah masih beralaskan dari Hak Pengelolaan;



- i. Bahwa dalam suatu perjanjian mengandung prinsip *Pacta Sunt Servanda* yang artinya perjanjian berlaku sebagai undang-undang dan mengikat bagi para pihak, sesuai ketentuan dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- m. Bahwa perjanjian pemanfaatan tanah, akan menjadi dasar dalam hal pembebanan hak tanggungan untuk dapat menjadi jaminan utang, sehingga perlu untuk ditaati oleh para pihak yang bersangkutan, hal tersebut sesuai dengan prinsip yang termuat dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 1338:

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”;

- n. Dalam perjanjian pemanfaatan tanah seharusnya sudah dijelaskan tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak khususnya dalam pemanfaatan tanah di atas Hak Pengelolaan termasuk pembatasan-pembatasan yang telah disepakati apabila Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan dijadikan jaminan utang. Hal ini sesuai dengan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;
- o. Bahwa sesuai dengan penjelasan terkait dengan terjadinya Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan yang lahir berdasarkan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan dalam hal ini dituangkan dalam Perjanjian Pemanfaatan Tanah salah satunya memuat ketentuan apabila Hak Atas Tanah tersebut akan dijamin dengan dibebani Hak Tanggungan;
- p. Bahwa pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan memerlukan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan mengingat dalam Pasal 6 *juncto* Pasal 20 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 dinyatakan bahwa apabila debitur cidera janji, pemegang Hak Tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek Hak Tanggungan atas

Halaman 76 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut sehingga kreditur dimungkinkan untuk dapat melakukan eksekusi (*titel eksekutorial*);

- q. Bahwa berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa hak tanggungan yang melekat pada Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Pakai yang beralaskan Hak Pengelolaan demi hukum akan mempengaruhi Pemegang Hak Pengelolaan, hal ini disebabkan hak tanggungan akan selalu melekat mengikuti obyek tanah, sehingga merupakan hal yang wajar apabila Pemegang Hak Pengelolaan perlu memberikan rekomendasi terlebih dahulu;
- r. Bahwa sebagai tambahan atas uraian mengenai kewajiban atas rekomendasi pelekatan hak tanggungan oleh pemegang Hak Pengelolaan atas Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang berdiri di atas Hak Pengelolaan, Termohon juga melampirkan Keterangan Ahli Profesor Irawan Soerodjo, dimana negara bertanggungjawab dalam hal pengaturan, pengurusan, dan pemeliharaan termasuk pengawasan sebagai subjek pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Mengingat tanggungjawab dimaksud, maka dari itu sudah sewajarnya apabila pemegang Hak Pengelolaan mewajibkan rekomendasi pelekatan hak tanggungan terhadap Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai berdasarkan perjanjian pemanfaatan tanah, sebagai bentuk perwujudan atas Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (*afidavit* ahli *vide* Bukti T-4);
- s. Bahwa Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 adalah tidak benar karena pembebanan hak tanggungan akan menimbulkan *titel eksekutorial* apabila debitur cidera janji/wanprestasi dan persetujuan pemegang Hak



Pengelolaan dalam pembebanan Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan di dudukan untuk memenuhi prinsip *Pacta Sunt Servanda* sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang dalam hal ini dituangkan dalam perjanjian pemanfaatan tanah termasuk Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan dibebani Hak Tanggungan;

Dengan demikian, berdasarkan hal-hal yang telah Termohon uraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalil Pemohon yang menyatakan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 merupakan dalil yang keliru, kabur (*obscuru libel*) dan tidak berdasar sehingga beralasan hukum untuk ditolak;

5. Bahwa Pemohon pada pokoknya mendalilkan ketentuan Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dengan alasan Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang merumuskan mengenai tanah Hak Pengelolaan sebagai tanah barang milik negara atau daerah, bertentangan dengan rumusan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang merumuskan tanah bersertifikat atas nama Pemerintah Daerah atau Pemerintah Republik Indonesia sebagai tanah barang milik negara atau daerah dan bukan tanah Hak Pengelolaan, Termohon memberikan jawaban sebagai berikut:

- a. Bahwa ketentuan Hak Pengelolaan dapat ditemukan dalam Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, selengkapnya menyatakan:

Pasal 12:

“(4) Dalam hal Hak Pengelolaan dilepaskan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan tanah barang milik negara/barang milik daerah, pelepasan/penghapusan Hak Pengelolaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”;

Halaman 78 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023



- b. Bahwa tanah Hak Pengelolaan tidak selalu tanah Barang Milik Negara/Daerah, yang mana penentuannya berdasarkan perolehan tanah tersebut, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang berbunyi:

Pasal 5:

“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 pendapatan belanja negara anggaran pendapatan belanja daerah atau perolehan lainnya yang sah”;

- c. Bahwa ketentuan dalam Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, selengkapnya menyatakan:

Pasal 49

“(1) Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan”;

- d. Bahwa Pemohon telah keliru dengan menjadikan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sebagai batu uji terhadap Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 karena Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengatur perintah untuk men-sertipikatkan seluruh BMN/BMD berupa tanah atas nama Pemerintah RI/Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Sedangkan, ketentuan Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengatur mengenai tata cara pelepasan tanah Hak Pengelolaan yang termasuk aset BMN/BMD, dan bukan ketentuan yang menyatakan bahwa tanah Hak Pengelolaan merupakan aset Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah (BMN/BMD);



- e. Bahwa Pemohon secara tidak berdasar melakukan interpretasi terhadap ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dengan mengartikan frasa “tanah bersertifikat atas nama Pemerintah Daerah atau Pemerintah Republik Indonesia” sebagai tanah barang milik negara atau daerah dan bukan tanah Hak Pengelolaan. Kesalahan penafsiran yang dilakukan oleh Pemohon terhadap ketentuan Pasal *a quo* sesungguhnya tidak berdasar karena antara rumusan Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dengan ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tidak memiliki korelasi satu sama lain;
- f. Bahwa Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan ketentuan yang menegaskan bahwa apabila Hak Pengelolaan merupakan Tanah Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah (BMN/BMD) maka pelepasan/penghapusan Hak Pengelolaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai aset barang milik negara/daerah. Hal ini perlu diatur mengingat bahwa pelepasan/penghapusan aset terdapat pengaturan khusus/kaidah pengelolaan aset/perbendaharaan negara (*lex specialis*);
- g. Bahwa sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, Hak Pengelolaan dapat menjadi aset Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah (selanjutnya disebut BMN/BMD), apabila perolehannya menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan pengelolaan selanjutnya sebagai aset berupa tanah maka disertipikatkan atas nama Pemerintah RI *cq.* Instansi pengelola Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah (BMN/BMD) sesuai Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang



Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Peraturan Bersama Menteri Keuangan Nomor 186/PMK.06/2009 dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pensertipikatan Barang Milik Negara Berupa Tanah *juncto* Petunjuk Teknis Nomor 5/Juknis-HK.02/IV/2023 tentang Kegiatan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah;

- h. Bahwa Pemohon perlu memahami adanya perbedaan landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, sehingga dapat dikatakan bahwa dalil Pemohon dianggap tidak beralasan menurut hukum;
- i. Bahwa Pemohon perlu memahami tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 disebabkan adanya kepentingan untuk mewujudkan tujuan bernegara dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara;
- j. Bahwa ketidakselarasan tujuan pembentukan tersebut dapat dilihat melalui tujuan pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang 11 Tahun 2020 yang memiliki tujuan untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia;
- k. Bahwa dengan demikian jelas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tidak tepat dijadikan batu uji, disebabkan undang-undang *a quo* adalah proses pensertipikatan dan bukan sebagaimana didalilkan oleh Pemohon;

Dengan demikian berdasarkan uraian di atas, dalil-dalil yang telah disusun oleh Pemohon dalam pokok permohonannya, dalam hal pertentangan antara Pasal 12 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 adalah tidak beralasan menurut hukum, dengan menjadikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menjadi batu uji merupakan dalil yang keliru, kabur (*obscuur libel*), dan tidak berdasar sehingga beralasan hukum untuk ditolak;



Berdasarkan seluruh uraian dan penjelasan di atas, Termohon memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Agung pada Mahkamah Agung yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan keberatan Uji Materiil *a quo*, dapat memberikan putusan dengan amar sebagai berikut:

1. Menerima jawaban Termohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya, atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
4. Menyatakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah tidak bertentangan dengan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Menyatakan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, sah dan mempunyai kekuatan hukum mengikat;
6. Memerintahkan Pemohon untuk membayar biaya perkara ini; Atau dalam hal Yang Mulia Majelis Hakim Agung di Mahkamah Agung berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*);

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil jawabannya, Termohon telah mengajukan bukti berupa:

1. Surat Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor PK-174/M.EKON/06/2023 tanggal 27 Juni 2023 tentang Penundaan Penyampaian Jawaban Pemerintah (Bukti T-1);



2. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Bukti T-2);
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-1/2003, Nomor 85/PUU-XI/2013, dan Nomor 96/PUU-XIV/2016 (Bukti T-3);
4. Keterangan Ahli Profesor Irawan Soerodjo (Bukti T-4);
5. Fotokopi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (Bukti T-5);

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon adalah sebagaimana tersebut di atas;

Menimbang, bahwa yang menjadi objek permohonan keberatan hak uji materiil Pemohon adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (*vide* bukti P-17);

Menimbang, bahwa sebelum Mahkamah Agung mempertimbangkan tentang substansi permohonan yang diajukan Pemohon, maka terlebih dahulu akan dipertimbangkan apakah permohonan *a quo* memenuhi persyaratan formal, yaitu mengenai kewenangan Mahkamah Agung menguji permohonan hak uji materiil *a quo*, dan apakah Pemohon mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil, sehingga Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 1 angka (4) dan Pasal 2 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil;

A. Kewenangan Mahkamah Agung:

Menimbang, bahwa Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan



Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, mengatur Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang;

Bahwa, berdasarkan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan dalam hal peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung;

Bahwa, Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan jenis-jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Bahwa, objek permohonan Hak Uji Materiil adalah Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia, yang memenuhi jenis peraturan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) Nomor 12 Tahun 2011, sehingga dapat diajukan sebagai objek keberatan Hak Uji Materiil ke Mahkamah Agung, dan Mahkamah Agung berwenang untuk mengujinya;

B. Kedudukan Hukum Pemohon (*Legal Standing*):

Bahwa, Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, mengatur permohonan pengujian



peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan atas berlakunya peraturan tersebut, yaitu:

1. Perorangan Warga Negara Indonesia;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang; atau

3. Badan hukum publik atau badan hukum privat;

Bahwa, Pemohon Hak Uji Materiil dikatakan mempunyai kepentingan/*legal standing*, harus memenuhi lima kriteria:

1. Pemohon merupakan salah satu dari kelompok subjek hukum yang diatur dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung;
2. Subjek hukum tersebut mempunyai hak;
3. Hak yang bersangkutan dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dipersoalkan;
4. Terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dimaksud dengan berlakunya objek permohonan yang dimohonkan pengujian;
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi;

Menimbang, bahwa Pemohon adalah Warga Negara Indonesia dengan profesi Notaris di Kabupaten Kendal, Wilayah Jabatan Provinsi Jawa Tengah, berdasarkan Surat Keputusan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, tanggal 11 April 2023, Nomor AHU-00018.AH.02.03 Tahun 2023;

Bahwa, Pemohon sebagai Notaris, telah diberi kepercayaan berdasarkan kuasa lisan untuk mengurus pembaruan 750 (tujuh ratus lima puluh) eks Sertipikat Hak Guna Bangunan, yang merupakan bagian-bagian



Tanah Hak Pengelolaan (HPL) atas nama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah di Kota Semarang;

Bahwa, pengurusan eks Sertipikat Hak Guna Bangunan tersebut, sampai saat ini ditunda sampai batas waktu yang tidak ditentukan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang, sebagai pelaksanaan surat dari Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tanggal 27 Mei 2021, Nomor 030/0008085 perihal Informasi Penundaan Pelayanan Penerbitan Rekomendasi Perpanjangan, Pembaruan, Peralihan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan (HPL);

Bahwa, penundaan tersebut sampai sekarang sudah berlangsung lebih dari 2 tahun dan belum bisa dimulai kembali karena Pemerintah Provinsi Jawa Tengah selaku pemegang Hak Pengelolaan (HPL) belum juga menerbitkan rekomendasi baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dan oleh karenanya hal tersebut menimbulkan kerugian kepada Pemohon selaku pemegang kuasa lisan pengurusan tersebut;

Bahwa, berdasarkan pertimbangan tersebut, Pemohon Hak Uji Materiil dapat dikategorikan mempunyai kepentingan/*legal standing* untuk mengajukan permohonan keberatan Hak Uji Materiil *a quo*;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas terbukti Pemohon mempunyai kepentingan dan oleh karenanya memiliki *legal standing* dalam mengajukan permohonan *a quo* karena haknya dirugikan atas berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah yang menjadi objek permohonan keberatan hak uji materiil, oleh karena itu secara yuridis Pemohon mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, sehingga memenuhi syarat formal yang ditentukan dalam Pasal 1 angka (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 dan Pasal 31 A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009;



Menimbang, bahwa karena permohonan terhadap objek hak uji materiil diajukan oleh Pemohon yang mempunyai *legal standing* maka permohonan *a quo* secara formal dapat diterima;

Menimbang, bahwa selanjutnya Mahkamah Agung mempertimbangkan substansi objek permohonan keberatan hak uji materiil apakah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah;
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019;

Menimbang, bahwa dari alasan keberatan Pemohon yang kemudian dibantah oleh Termohon dalam jawabannya, dihubungkan dengan bukti-bukti yang diajukan oleh Pemohon dan Termohon, Mahkamah Agung berpendapat bahwa alasan keberatan Pemohon tidak dapat dibenarkan, dengan pertimbangan sebagai berikut:

Bahwa, pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang mengatur mengenai pengaturan hak pengelolaan (HPL), hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah;

Bahwa, hal tersebut juga telah termuat dalam "Konsideran Menimbang" Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang telah secara



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

lugas menyatakan bahwa peraturan *a quo* merupakan aturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, yang selengkapnya menyatakan:

"Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah";

Bahwa, arah pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mencakup penguatan hak pengelolaan (HPL), penyesuaian hak atas tanah, hak pengelolaan/hak atas tanah pada ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, satuan rumah susun, percepatan pendaftaran tanah dan penertiban administrasi pertanahan, penggunaan dokumen elektronik, serta perubahan hak dan penyelesaian alat bukti hak lama;

Bahwa, dengan demikian, berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sama sekali tidak melanggar ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 karena merupakan peraturan pemerintah yang melaksanakan ketentuan Pasal 142 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020;

Bahwa, pengaturan mengenai subjek hukum yang dapat diberikan hak pengelolaan (HPL) dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 telah sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 137 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023;

Bahwa, secara normatif dan konseptual, hak pengelolaan (HPL) tidak termasuk dalam kelompok hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara yang sebagian kewenangannya diberikan kepada pemegang hak sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 *juncto* Pasal 136 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023;

Halaman 88 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Bahwa, pemberian hak pengelolaan dilakukan berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, yang menyatakan:

“(1) Hak Pengelolaan di atas Tanah Negara diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan Tanah”;

Dan juga dengan mempertimbangkan rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tercantum dalam Dokumen Perencanaan Peruntukan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021;

Bahwa, pengaturan mengenai rekomendasi dan tarif/uang wajib tahunan dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 bukan merupakan norma baru, melainkan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga tidak tepat jika Pemohon mempersoalkan mengenai rekomendasi dan tarif/uang wajib tahunan karena Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 telah sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 137 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 138 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023;

Bahwa, berdasarkan Pasal 137 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 pada Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 *juncto* Pasal 23 ayat (2), Pasal 38 ayat (2) dan Pasal 53 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dinyatakan bahwa hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan persetujuan pemegang hak pengelolaan dalam hal ini dituangkan dalam perjanjian pemanfaatan tanah;

Bahwa, rekomendasi merupakan hal yang telah diperjanjikan antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga yang ingin memanfaatkan tanah hak pengelolaan tersebut. Selain itu, pengaturan mengenai

Halaman 89 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



rekomendasi dan pembebanan hak tanggungan terhadap hak atas tanah di atas hak pengelolaan merupakan norma yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023;

Bahwa, pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan dilakukan berdasarkan asas pemisahan horizontal (*Horizontale Scheiding*) yang berarti bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Sehingga seluruh perbuatan hukum hak atas tanah di atas tanah hak pengelolaan dipisahkan dari tanah hak pengelolaan;

Bahwa, pengaturan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf c, Pasal 8 ayat (2), Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak bertentangan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, disebabkan hak tanggungan atas tanah akan tetap melekat terhadap objek tanah, dalam hal ini Pemegang Hak Pengelolaan dalam kerangka perjanjian pemanfaatan tanah;

Bahwa hak pengelolaan bukan merupakan objek hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, hal tersebut sejalan dengan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa hak pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan;

Bahwa jika ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c, Pasal 8 ayat (2), Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 diinterpretasikan oleh Pemohon secara sistematis, dapat diketahui bahwa rekomendasi pelekatan hak tanggungan di atas tanah hak pengelolaan hanya berlaku terhadap hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai dengan alas hak pengelolaan berdasarkan perjanjian pemanfaatan tanah, sedangkan lahirnya hak milik timbul berdasarkan pelepasan tanah hak pengelolaan;

Bahwa, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka objek hak uji materiil tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi,



dengan demikian permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diajukan dari Pemohon harus ditolak;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut terbukti bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah;
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,

karenanya permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon harus ditolak, dan selanjutnya sebagai pihak yang kalah Pemohon dihukum untuk membayar biaya perkara;

Memperhatikan Pasal-Pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;

MENGADILI,

Menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon **ANISITUS AMANAT, S.H.** tersebut;

Menghukum Pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp1.000.000,00 (satu juta Rupiah);



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Jum'at, tanggal 29 September 2023, oleh Dr. H. Yulius, S.H., M.H., Ketua Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, bersama-sama dengan Dr. H. Yodi Martono Wahyunadi, S.H., M.H., dan Is Sudaryono, S.H., M.H., Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Adi Irawan, S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis:

ttd.

Dr. H. Yodi Martono Wahyunadi, S.H., M.H.

ttd.

Is Sudaryono, S.H., M.H.

Ketua Majelis,

ttd.

Dr. H. Yulius, S.H., M.H.

Panitera Pengganti,

ttd.

Adi Irawan, S.H., M.H.

Biaya-biaya:

1. Meterai	Rp 10.000,00
2. Redaksi	Rp 10.000,00
3. Administrasi	<u>Rp 980.000,00</u>
Jumlah	Rp1.000.000,00

Untuk salinan
Mahkamah Agung RI
atas nama Panitera
Plt. Panitera Muda Tata Usaha Negara,

H. Hendro Puspito, S.H., M.Hum.

NIP 19610514 198612 1 001

Halaman 92 dari 92 halaman. Putusan Nomor 22 P/HUM/2023