

BAB II

PERSEROAN TERBATAS POS DAN GIRO (PERSERO) SEBAGAI PEMEGANG HAK ATAS TANAH

1. Kewenangan Negara Atas Tanah

Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, merupakan dasar hukum tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara, menentukan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Penguasaan hak atas tanah oleh negara, mengingat hak atas tanah mempunyai fungsi yang amat penting untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Di samping itu luas tanah sangat terbatas, padahal jumlah pendudukan semakin bertambah. Sebagai penguasa tertinggi atas tanah, negara mempunyai kewenangan ke dalam dan ke luar atas tanah.⁵

Bumi, air dan ruang angkasa itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, demikian ketentuan pasal 2 ayat (1) UUPA. Perkataan dikuasai oleh negara, memberikan suatu gambaran bahwa negara bukan sebagai pemilik atau

⁵Sri Hajati, Kewenangan Negara Atas Tanah, "YURIDIKA", Vol. 18, No. 2 Maret-April 2003.

domein atas tanah, karena asas *domein* ini tidak dikenal lagi dalam UUPA sebagaimana penjelasan angka II/2 UUPA yang menegaskan bahwa perkataan dikuasai dalam pasal ini bukanlah berarti dimiliki, melainkan pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi.⁶

Kewenangan ke dalam negara atas tanah meliputi membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan ketentuan pasal 14 ayat (1). Hak atas bagian-bagian tanah, oleh negara diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum sebagaimana pasal 4. hal ini berarti bahwa bagi perorangan maupun badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak atas tanah. Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan sendiri dengan beberapa pengecualian, dimaksudkan agar tidak melanggar adanya tanah absente sebagaimana pasal 10.⁷

⁶ Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung, 1982, h. 75.

⁷ Sri Hayati, *Loc. Cit.*

Kekuasaan keluar negara atas tanah, berupa peengasan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa di dalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha esa, bersifat abadi sebagaimana pasal 1 ayat (3), sehingga hubungan ini tidak dapat diputuskan oleh siapapun. Negara mempunyai wewenang yang bersumber pada hak menguasai, digunakan mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur.

Selain itu sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah, negara mempunyai kewenangan untuk mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁸

Negara sebatas menguasai tanah bukan memilikinya, meskipun sebatas menguasai saja, negara selaku penguasa tertinggi atas tanah,

⁸Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999, h. 11.

memberikan kepada orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama atas tanah dengan berbagai hak. Hal ini secara tegas tertuang dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Perihal macam-macam tanah yang dapat dihaki oleh seseorang maupun badan hukum dijelaskan lebih lanjut dalam pasal 16 ayat (1) UUPA sebagai berikut:

Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:

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

Mengenai hal di atas dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Umum II angka 1 bahwa dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak

milik sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain.

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan pasal 6 berkaitan dengan tanah mempunyai fungsi sosial. Hanya warganegara Indonesia dan badan-badan hukum tertentu dengan syarat-syarat yang ditetapkan oleh pemerintah yang dapat mempunyai hak milik, sebagaimana pasal 20 ayat (1) dan pasal 21 ayat (1) dan (2) UUPA.

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk waktu yang sama guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan sebagaimana pasal 28 ayat (1) dan pasal 29 UUPA. Hak guna usaha dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia sebagaimana pasal 30 ayat (1) UUPA.

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka

waktu 20 tahun. Hak guna bangunan hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia sebagaimana pasal 35 jo pasal 36 ayat (1) UUPA.

Hak pakai yang dimaksud adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian oleh pejabat yang berwenang. Hak pakai atas tanah dapat diberikan selama waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan. Hak pakai atas tanah dapat diberikan kepada warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sebagaimana pasal 41 jo pasal 42 UUPA.

2. Hak Atas Tanah yang Dapat Diberikan Kepada PT Pos dan Giro

PT Pos dan Giro (Persero) semula merupakan suatu perusahaan yang berbentuk Perusahaan Umum (selanjutnya disebut Perum Pos dan Giro). Eksistensi Perum diatur dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara dengan peraturan pelaksa-

nanya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (selanjutnya disingkat PP No. 13 Tahun 1998).

Perum adalah badan usaha milik negara yang didirikan dengan peraturan pemerintah. Maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan (Pasal 2 ayat (1) PP No. 13 Tahun 1998). Dengan demikian Perum ini merupakan suatu bentuk pengelolaan perusahaan yang dibentuk untuk memberikan kepalayan atau pemanfaatan kepada umum berupa penyediaan barang atau jasa yang bermutu tinggi. Meskipun dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada umum, sebagai perusahaan tidak lepas dari tujuan yaitu untuk memupuk suatu keuntungan, meskipun bukan tujuan utama, melainkan tujuan alternatif. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Abdulka-dir Muhammad, bahwa "sifat usaha Perum lebih berat pada pelayanan demi kemanfaatan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa. Namun demikian, sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum harus mendapat laba agar bisa hidup

berkelanjutan”.⁹

Sebagai perusahaan yang sifatnya memberikan pelayanan maupun penyediaan barang atau jasa untuk kepentingan umum, modal dari Perum tidak dalam bentuk saham-saham atau sero-sero, melainkan diperoleh dari keuangan negara melalui Menteri keuangan yang menyelenggarakan penatausahaan setiap penyertaan modal negara ke dalam Perum. Menteri keuanganlah yang menetapkan kebijakan pengembangan usaha Perum, yang kemudian mendelegasikannya kepada pelaksana sehari-hari Menteri yang mengurus Perum yang bersangkutan.

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa modal Perum diperoleh dari keuangan negara, yang penatausahaan penyertaan modal negara dan kebijakan pengembangan usaha Perum dilakukan oleh Dirjen Pembinaan Badan Usaha Milik Negara (Pasal 3 PP No. 13 Tahun 1998). Selanjutnya dijelaskan bahwasebagai suatu badan usaha maka Menteri keuangan sangat berkepentingan dengan modal negara yang tertaman dalam Perum untuk dapat dikembangkan. Untuk itu, masalah investasi, pembiayaan dan pemanfaatan hasil usaha Perum perlu diarahkan dengan jelas dalam suatu kebijakan pengembangan perusahaan.

⁹Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Cetakan kedua revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, h. 102.

Apabila memperhatikan uraian di atas dapat dijelaskan bahwa Perum merupakan suatu Badan Usaha Milik Negara, yang didirikan untuk memberikan pelayanan umum dan pengadaan barang atau jasa. Sebagai perusahaan yang memberikan pelayanan umum, pelayanan umum lebih diutamakan jika dibandingkan dengan keuntungan yang didapat. Keuntungan yang didapat sifatnya hanya untuk mempertahankan usaha dari Perum. Modal Perum diperoleh dari keuangan negara melalui Menteri Keuangan, yang berarti bahwa Perum tidak mempunyai harta kekayaan sendiri sebagai asset Perum.

Pada perkembangan berikutnya sebagaimana yang terjadi pada PT Pos dan Giro, pada perkembangan berikutnya bergeser dari Perum menjadi PT (Persero). Dasar hukum dari PT (Persero) adalah Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara. Sebagai pelaksana dari Undang-undang tersebut diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1969 tentang Perusahaan Perseroan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1972, yang kemudian pada tanggal 17 Januari 1998 diundangkan Peraturan Pemerintah tentang Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan.

Perusahaan Perseroan atau Pesero adalah Badan Usaha Milik Negara yang dibentuk berdasarkan UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan

terbatas, yang seluruh atau paling sedikit 51 % saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung (Pasal 1 angka 2). Apabila perusahaan dalam bentuk Perum modalnya diperoleh melalui keuangan negara, maka perusahaan dalam bentuk Persero, modalnya selain dari negara juga diperoleh dari pihak lain yang menyerahkan modalnya dengan cara memiliki saham. Hal ini berarti bahwa sesuatu dengan karakteristik badan hukum, harta kekayaan perseroan terpisah dari harta kekayaan pribadi para peseronya, sehingga Persero mempunyai harta kekayaan sendiri sebagai asset kekayaan persero. Apabila didasarkan oleh ketentuan pasal 21, 30 dan 35 UUPA, Perseroan Terbatas (Persero) sebagai suatu badan hukum khusus yang ditunjuk oleh pemerintah untuk dapat mengasai hak milik, hak guna usaha atau hak guna bangunan atas tanah, berarti hak atas tanah tersebut adalah milik dari Perseroan terbatas (Persero) sebagai asset dari perseroan yang bersangkutan.

Apabila memperhatikan uraian di atas dapat dijelaskan bahwa badan hukum memungkinkan untuk memiliki hak milik atas tanah, namun hanya badan-badan hukum tertentu yang diperkenankan untuk memiliki hak atas tanah, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1998, badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah adalah:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara;

- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian;
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Sosial.

Berdasarkan uraian di atas dapat dijelaskan bahwa PT Pos dan Giro (Persero) selaku badan hukum milik negara, tidak mempunyai hak milik atas tanah yang dikuasai oleh negara. Jadi PT Pos dan Giro (Persero) tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk menguasai hak atas tanah dengan hak milik. Pasal 36 ayat (2) huruf b UUPA, mengenai hak guna bangunan bahwa "yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah "badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia". Pasal 42 huruf c UUPA mengenai hak pakai atas tanah, bahwa "yang dapat mempunyai hak pakai ialah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia". Hal ini berarti bahwa PT Pos dan Giro (Persero) yang berkedudukan di Indonesia memungkinkan untuk menguasai hak atas tanah dengan hak hak guna bangunan maupun hak pakai atas tanah. Dengan hak guna bangunan atau hak pakai tersebut, PT Pos dan Giro (Persero) mempunyai hak atas bagian tanah yang dikuasai tersebut memberikannya kepada pihak lain hak sewa atas tanah tersebut.