



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

Jalan Palembang-Prabumulih, KM 32 Inderalaya Kabupaten Ogan Ilir 30662

Telepon (0711) 580063, Faksimile (0711) 581179

Laman [www.fh.unsri.ac.id](http://www.fh.unsri.ac.id) Pos-el [fakultas\\_hukum@unsri.ac.id](mailto:fakultas_hukum@unsri.ac.id)

KEPUTUSAN  
DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
NOMOR 0265 /UN9.FH/TU.SK/2021

TENTANG

PENGANGKATAN PROMOTOR DAN CO-PROMOTOR MAHASISWA  
PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA

DEKAN FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SRIWIJAYA

- Menimbang :
- Bahwa dalam rangka pelaksanaan kegiatan pembelajaran dan pembimbingan mahasiswa perlu dibimbing dan diarahkan sesuai dengan bidang ilmu, sehubungan dengan itu maka perlu ditetapkan dan ditugaskan dosen untuk pembimbingnya;
  - Bahwa sehubungan dengan butir a diatas perlu diterbitkan surat keputusan sebagai pedoman dan landasan hukumnya.
- Mengingat :
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, tentang Sistem Pendidikan Nasional;
  - Undang-Undang No. 14 Tahun 2005, tentang Guru dan Dosen;
  - Undang-Undang No. 12 Tahun 2012, tentang Pendidikan Tinggi;
  - Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2014, tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
  - Peraturan Mendikbud RI No. 3 Tahun 2020, tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi;
  - Keputusan Rektor Universitas Sriwijaya No. 3808/UN9/KP/2011 tanggal 3 November 2011, tentang Pengalihan Status (Kedudukan) Pengelolaan Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum Dan Program Studi Doktor (S3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya Ke Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya;
  - Keputusan Rektor Universitas Sriwijaya No. 0827/UN9/SK.BUK.KP/2020 tentang Pengangkatan Kembali Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Masa Jabatan Tahun 2020-2024;
  - Peraturan Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya No. 0003/UN9.FH/TU.SK/2020 tanggal 6 Januari 2020, tentang Perubahan Atas Peraturan Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya No. 442/UN9.1.2.4/DT/2012 tanggal 20 Juni 2012, tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Program Studi Ilmu Hukum Jenjang Program Doktor (S3) pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan :  
KESATU : Menunjuk Promotor dan Co-Promotor mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum sebagai berikut:

Nama / NIM	Nama Dosen Pembimbing
Iwan Victor Leonardo Sitindaon 02013681722007	Promotor : Dr. Febrian, S.H., M.S. Co-Promotor : 1. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. 2. Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum.

- KEDUA : Segala biaya yang timbul sebagai akibat dari pelaksanaan Keputusan ini dibebankan pada anggaran yang tersedia pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.
- KETIGA : Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan ditinjau kembali dan diperbaiki sebagaimana mestinya apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam Keputusan ini.

Ditetapkan di Palembang  
pada tanggal 17 Mei 2021



Dr. Febrian, S.H., M.S.  
NIP. 196201311989031001

- Tembusan :
- Yth. Rektor Unsri (sebagai laporan)
  - Yth. Wakil Dekan I, II, dan III FH Unsri
  - Yth. Koordinator Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH Unsri
  - Yang bersangkutan

REKONSTRUKSI PENGATURAN PEMANFAATAN  
BARANG MILIK NEGARA (TANAH MILIK PEMERINTAH)  
GUNA MENINGKATKAN  
PIENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK

DISERTASI

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mempereoleh Gelar Doktor (Dr)  
Bidang Ilmu Hukum

Pada

Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Dipertahankan dihadapan Sidang Akademik Terbuka

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Dipimpin Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Pada hari Kamis, tanggal 28, bulan Juli, tahun 2022.

Pukul 13.30 - 16.00, Di Ruang Sidang Doktor

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Oleh:

IWAN VICTOR LEONARDO SITINDAON

NIM. 02013681722007



PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
2022

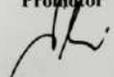
HALAMAN PENGESAHAN

Nama Mahasiswa : IWAN VICTOR LEONARDO SITINDAON  
NIM : 02013681722007  
Program Studi : Doktor Ilmu Hukum  
Bidang Kajian Utama : Ilmu Hukum

Judul Disertasi :  
REKONSTRUKSI PENGATURAN PEMANFAATAN  
BARANG MILIK NEGARA (TANAH MILIK PEMERINTAH)  
GUNA MENINGKATKAN  
PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK

Telah Berhasil Dipertahankan Dihadapan Sidang Akademik Terbuka  
Dipimpin Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya  
Pada hari Kamis, tanggal 28, bulan Juli, tahun 2022,  
Pukul 13.30 - 16.00, Di Ruang Sidang Doktor  
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Menyetujui  
**Promotor**

  
Dr. Febrian, S.H., M.S.  
NIP. 196201311989031001

**Co-Promotor 1**

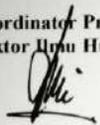
**Co Promotor 2**

  
Dr. Ridwan, S.H., M.Hum  
NIP. 196304121990031002

  
Dr. Iza Rumeslen R.S., S.H., M.Hum  
NIP. 198109272008012013

Mengetahui,

**Koordinator Program Studi  
Doktor Ilmu Hukum,**

  
Dr. H. K.N. Sofyan Hasan, S.H., M.H.  
NIP. 195801151983031006



HALAMAN PERSETUJUAN TIM PENGUJI

Judul Disertasi :  
REKONSTRUKSI PENGATURAN PEMANFAATAN  
BARANG MILIK NEGARA (TANAH MILIK PEMERINTAH)  
GUNA MENINGKATKAN  
PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK

Disusun Oleh:  
IWAN VICTOR LEONARDO SITINDAON  
NIM. 02013681722007

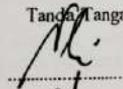
Disertasi ini Telah Diujikan dan Dinyatakan Lulus  
Pada hari Kamis, tanggal 28, bulan Juli, tahun 2022  
Serta Telah Diperbaiki Berdasarkan Saran dan Koreksi Dari Tim Penguji

Tim Penguji :

Tanda Tangan :

1. Dr. Febrian, S.H., M.S.

(Ketua/KPS)



2. Dr. H. K.N. Sofyan Hasan, S.H., M.H.

(Sekre./Promotor)



3. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

(Co-Promotor)



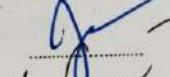
4. Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum

(Co-Promotor)



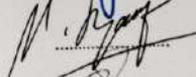
5. Prof. Dr. H. Joni Emirzon, S.H., M.Hum.

(Penguji)



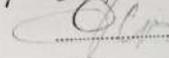
6. Dr. M. Syaifuddin, S.H., M.Hum.

(Penguji)



7. Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum.

(Penguji)



8. Prof. Dr. Sukanto Satoto, S.H., M.H.

(Penguji)



## ABSTRAK

Pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945 dan Pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan perlu upaya untuk mengoptimalkan pengelolaan kekayaan negara baik pengelolaan kekayaan negara dikuasai, kekayaan negara dimiliki, dan kekayaan negara dipisahkan dengan tujuan menggali manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat (*welfare state*). Salah satu bentuk kekayaan negara dimiliki adalah Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D).

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2020 tentang Perubahan PP No.27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, merupakan semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah atau perolehan lainnya yang sah.

Pemanfaatan BMN merupakan salah satu siklus pengelolaan BMN dan terdapat bentuk pemanfaatan BMN yang diatur dalam PMK 115/PMK.06/2020 yakni Sewa, Pinjam Pakai, Kerja Sama Pemanfaatan, Bangun Guna Serah/Bangun Serah Guna, KSPI dan Kerja Sama Terbatas Untuk Pembiayaan Infrastruktur. Pengelolaan dan pemanfaatan BMN belum sepenuhnya tertib, transparan, dan akuntabel serta belum berkontribusi optimal pada Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Penulis tertarik untuk membuat pembahasan dalam penulisan ini yang disebabkan karena masih banyak BMN yang terindikasi *idle* terlantar dan tidak digunakan sebagaimana fungsinya padahal jika dilakukan optimalisasi terhadap BMN tersebut akan memberikan kontribusi positif terhadap penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Hal ini juga harus didukung dengan regulasi pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan BMN yang tegas dan pasti. Permasalahan yang terdapat dalam penulisan ini adalah mengenai alasan mengapa pemanfaatan BMN berupa tanah belum optimal dan bagaimana rekonstruksi pengaturan pemanfaatan BMN berupa tanah guna meningkatkan PNBP.

Metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum dengan kajian Normatif menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konsep teoritis ini menggunakan beberapa bahan hukum untuk mendukung data-data dan teorinya.

Kesimpulan penulisan ini adalah pemanfaatan BMN berupa tanah belum optimal disebabkan oleh: persetujuan pemanfaatan BMN oleh Pengelola Barang tidak serta merta ditindaklanjuti dengan perjanjian pemanfaatan oleh pihak ketiga dengan alasan besaran tarif pemanfaatannya masih dirasa cukup tinggi; belum ada regulasi yang mengatur keberatan terhadap tarif/nilai wajar BMN yang akan dimanfaatkan; penerapan sanksi tidak diterapkan dengan tegas, serta terdapat pasal-pasal dalam pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan BMN yang kabur (*vague normen*).

Saran dalam penulisan ini adalah diharapkan agar dalam optimalisasi pemanfaatan BMN sehingga dapat berkontribusi positif terhadap PNBP, perlu sanksi yang tegas dalam pemanfaatan BMN, dan seharusnya dilakukan rekonstruksi pengaturan pemanfaatan BMN serta urgensi pembentukan Undang-Undang Pengelolaan Kekayaan Negara.

**Kata Kunci** : Rekonstruksi, Pemanfaatan, Barang Milik Negara, PNBP.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	v
HALAMAN PERNYATAAN.....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT.....	ix
RINGKASAN .....	x
SUMMARY.....	xxxii
KATAPENGANTAR.....	1
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	liii
DAFTAR ISI.....	lv
DAFTAR TABEL.....	lxi
DAFTAR BAGAN.....	lxii
DAFTAR GRAFIK.....	lxiii
DAFTAR SINGKATAN.....	lxiv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	24
1.3 Tujuan Dan Manfaat Penelitian.....	25
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	25
1.3.2 Manfaat Penelitian.....	26
1.4 Orisinalitas penelitian.....	29
1.5 Kerangka Teori.....	38
1.5.1 Teori Negara Hukum.....	40
1.5.2 Teori Kepastian Hukum.....	50
1.5.3 Teori Hubungan Hukum.....	53
1.5.4 Teori Keuangan Negara.....	54
1.5.5 Teori Penerimaan Negara .....	59

1.5.6 Teori Manajemen Aset.....	63
1.5.7 Teori Pengawasan.....	67
1.6 Kerangka Konseptual .....	69
1.6.1 Pengelolaan BMN.....	69
1.6.2 Pemanfaatan BMN.....	76
1.6.3 Tanah.....	83
1.6.4 Pengawasan.....	86
1.6.5 Penerimaan Negara Bukan Pajak.....	92
1.7 Metode penelitian.....	96
1.7.1 Tipe Penelitian.....	96
1.7.2 Pendekatan Penelitian.....	97
1.7.3 Bahan Hukum Penelitian.....	99
1.7.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	102
1.7.5 Teknik Pengelolaan Bahan Hukum.....	103
1.7.6. Analisa Bahan Hukum.....	103
1.7.7 Teknik Pengambilan Kesimpulan.....	104

**BAB II PENGATURAN BARANG MILIK NEGARA, KEUANGAN  
NEGARA, DAN PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA**

2.1. Diskursus Terminologi Tanah Milik Pemerintah.....	106
2.2. Pengaturan Mengenai BMN.....	117
2.2.1. Pengertian BMN .....	117
2.2.2. Penggolongan BMN.....	118
2.2.3. Penggunaan dan Pemanfaatan BMN.....	120
2.2.4. Pengertian Pihak Ketiga.....	123
2.2.5. Pemanfaatan BMN oleh Pihak Ketiga.....	123
2.3. Keuangan Negara.....	125
2.3.1. Ruang Lingkup Keuangan Negara.....	125
2.3.2. Sumber Keuangan Negara.....	129
2.3.3. Pengelolaan Keuangan Negara.....	134
2.3.4. Pengelola Keuangan Negara.....	139
2.4. Pengawasan Keuangan Negara.....	142

2.4.1. Ruang Lingkup Pengawasan.....	142
2.4.2. Pengawasan Melekat.....	150
2.4.3. Pengawasan Internal.....	154
2.4.4 Pengawasan Eksternal.....	162

**BAB III KONSTRUKSI PENGATURAN PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA (TANAH) OLEH PIHAK KETIGA**

3.1. Pengaturan Pengelolaan BMN.....	167
3.1.1. Ruang Lingkup Pengelolaan BMN.....	167
3.1.2. Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran BMN.....	168
3.1.3. Pengadaan BMN.....	169
3.1.4. Penggunaan BMN.....	170
3.1.5. Pemanfaatan BMN.....	171
3.1.6. Pengamanan dan Pemeliharaan BMN.....	172
3.1.7. Penilaian BMN.....	173
3.1.8. Pemindahtanganan BMN.....	174
3.1.9. Pemusnahan BMN.....	177
3.1.10. Penghapusan BMN.....	177
3.1.11. Penatausahaan BMN.....	179
3.1.12. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian BMN.....	184
3.2. Pengaturan Pemanfaatan Barang Milik Negara .....	185
3.2. 1. Bentuk Pemanfaatan BMN.....	185
3.2.1.1. Sewa.....	185
3.2.1.2. Pinjam Pakai.....	186
3.2.1.3. Kerjasama Pemanfaatan.....	187
3.2.1.4. Bangun Guna Serah dan Bangun Serah Guna.....	188
3.2.1.5. Kerjasama Penyediaan Infrastruktur.....	189
3.2.2 Pengaturan Berupa Tanah pada Pengelola Barang dan Pengguna Barang.....	190
3.3. Pemanfaatan BMN Berupa Tanah Oleh Pihak Ketiga.....	195

**BAB IV PENERAPAN PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA (TANAH) OLEH PIHAK KETIGA**

4.1. Hukum Tanah di Indonesia.....	204
------------------------------------	-----

4.1.1 Pengaturan Hak Atas Tanah.....	204
4.1.2 Hak Penguasaan Atas Tanah.....	210
4.1.3 Hak Menguasai Negara Atas Tanah .....	213
4.1.4 Pengertian dan Jenis Hak Atas Tanah .....	214
4.2 Ruang Lingkup Tanah Negara.....	216
4.2.1 Pendaftaran dan Pensertifikatan Tanah .....	217
4.2.2. Pengelolaan Tanah Negara .....	229
4.2.3. Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah Negara .....	230
4.2.4. Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Negara Oleh Pihak Ketiga.....	234
4.3. Pengawasan dan Pengendalian BMN.....	241
4.4. Pelaksanaan Pengelolaan dan Pemanfaatan BMN.....	246
4.5. Perencanaan Kebutuhan BMN.....	258
4.6. Pengasuransian BMN.....	259
4.7. Penatausahaan BMN.....	262
4.8. Pemindahtanganan BMN.....	264

**BAB V. PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA (TANAH)  
OLEH PIHAK KETIGA DALAM RANGKA MENINGKATKAN  
PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK**

5.1. Pengelolaan BMN (Tanah) oleh Pihak Ketiga.....	273
5.1.1 Pengertian Pengelolaan BMN.....	273
5.1.2. Jenis Pengelolaan BMN .....	278
5.2. Pemanfaatan BMN (tanah) Oleh Pihak Ketiga.....	294
5.3. Sewa BMN (tanah) .....	302
5.3.1. Pengaturan Sewa BMN .....	302
5.3.2. Pelaksanaan Sewa BMN Oleh Pengelola Barang.....	302
5.3.3. Pelaksanaan Sewa BMN Oleh Pengguna Barang.....	304
5.3.4. Perpanjangan Waktu Sewa BMN.....	308
5.4 Kerjasama Pemanfaatan (tanah).....	310
5.4.1. Pengaturan Kerjasama Pemanfaatan .....	310
5.4.2. Pelaksanaan Kerjasama Pemanfaatan BMN Oleh Pengelola Barang.....	310
5.4.3. Pelaksanaan Kerjasama Pemanfaatan BMN Oleh Pengguna	

Barang .....	312
5.4.4. Perpanjangan Waktu Kerjasama Pemanfaatan BMN.....	315
5.5. Bangun Guna serah dan Bangun Serah Guna (tanah).....	319
5.5.1. Pengaturan Bangun Guna serah dan Bangun Serah Guna.....	319
5.5.2. Pelaksanaan Bangun Guna serah dan Bangun Serah Guna BMN Oleh Pengelola Barang.....	319
5.5.3. Pelaksanaan Bangun Guna serah dan Bangun Serah Guna BMN Oleh Pengguna Barang .....	323
5.5.4. Perpanjangan Waktu Bangun Guna serah dan Bangun Serah Guna BMN.....	327
5.6. Kerjasama Penyediaan Infrastruktur (tanah).....	328
5.6.1. Pengaturan Kerjasama Penyediaan Infrastruktur .....	328
5.6.2. Pelaksanaan Kerjasama Penyediaan Infrastruktur BMN Oleh Pengelola Barang.....	328
5.6.3. Pelaksanaan Kerjasama Penyediaan Infrastruktur BMN Oleh Pengguna Barang.....	334
5.6.4. Perpanjangan Waktu Kerjasama Penyediaan Infrastruktur BMN.....	328
5.7. Penerapan Sanksi dan Denda.....	339

**BAB VI. REKONSTRUKSI PENGATURAN PEMANFAATAN BARANG MILIK NEGARA (TANAH) OLEH PIHAK KETIGA DALAM RANGKA MENINGKATKAN PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK**

6.1. Penerimaan Negara.....	343
6.1.1. Peraturan Mengenai Penerimaan Negara.....	343
6.1.2. Pengertian Penerimaan Negara.....	345
6.1.3. Sumber Penerimaan Negara.....	346
6.1.3.1. Penerimaan Negara dari Pajak.....	347
6.1.3.2. Penerimaan Negara Bukan Pajak .....	348
6.2. Optimalisasi Penerimaan Negara.....	350
6.2.1. Optimalisasi Penerimaan Negara Dari Pajak .....	350
6.2.2. Optimalisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak.....	352
6.3. Pengawasan dan Pengendalian BMN.....	357

6.3.1. Bentuk Pengawasan dan pengendalian terhadap Pemanfaatan BMN Berupa Tanah.....	357
6.4. Perbandingan Pengelolaan BMN di Beberapa Negara.....	368
6.4.1. Selandia Baru.....	368
6.4.2. Afrika Selatan.....	372
6.4.3. Swedia.....	377
6.5. Rekonstruksi Pengaturan Pemanfaatan BMN Dalam Rangka Meningkatkan Penerimaan Negara.....	388

#### **BAB VII PENUTUP**

7.1. Kesimpulan.....	397
7.2. Rekomendasi.....	399
7.3. Implikasi.....	401

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **DAFTAR INDEKS**