



**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
HAK PENGELOLAAN TANAH SEBAGAI
BARANG MILIK DAERAH**

TESIS

**Disusun Sebagai salah Satu Syarat untuk Memperoleh
Gelar Magister Ilmu Hukum (M.H.)**

**FAZRIANITA SYEPUTRI
NIM. P2B122015**

**UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

**J A M B I
2024**



UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

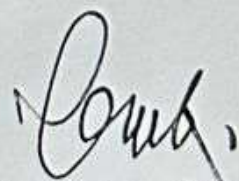
PERSETUJUAN TESIS

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : **FAZRIANITA SYEPUTRI**
Nomor Induk Mahasiswa : **P2B122015**
Program Kekhususan : **Hukum Pemerintahan**
Judul Tesis : **Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Hak
Pengelolaan Tanah Sebagai Barang
Milik Daerah**

Telah disetujui oleh Pembimbing pada tanggal seperti tertera di bawah ini
Untuk dipertahankan di hadapan Tim Penguji Tesis
pada Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jambi

Pembimbing Utama
Jambi, Oktober 2024
Pembimbing Pendamping


Dr. Hartati, S.H., M.H.
NIP. 19721203 199802 2001


Dr. H. Ridham Priskap, S.H., M.H., M.M.
NIP. 19601211 198503 1 009



UNIVERSITAS JAMBI
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Fazrianita Syeputri
Nomor Induk Mahasiswa : P2B122015
Program Kekhususan : Hukum Pemerintahan
Judul : Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Hak
Pengelolaan Tanah Sebagai Barang Milik
Daerah

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji Tesis
Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi
pada tanggal 12 November 2024
dan dinyatakan **LULUS**

TIM PENGUJI

NAMA	JABATAN	TANDA TANGAN
Dr. H. Taufik Yahya, S.H.,M.H.	Ketua Tim Penguji	
Dr. H. Umar Hasan, S.H.,M.H.	Sekretaris Penguji	
Dr. A.Zarkasi, S.H.,M.Hum.	Penguji Utama	
Dr. Hartati, S.H.,M.H.	Anggota	
Dr. H. Ridham Priskap, S.H.,M.H.,M.M.	Anggota	

Menyetujui:
Dekan Fakultas Hukum,

Mengesahkan:
Ketua Program,

Dr. H. Usman, S.H.,M.H.
NIP. 196405031990031004

Dr. H. Taufik Yahya, S.H.,M.H.
NIP.19650107 199003 1 002

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis, yang mana dalam penyelesaian tesis ini penulis selalu diberikan kesehatan, kekuatan, dan kesabaran, sehingga dapat menyelesaikan tulisan ini dengan baik. Disamping itu, tidak lupa pula Shalawat serta salam semoga senantiasa tetap tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, dakwahnya adalah acuan setiap muslim dalam mengarungi lika-liku kehidupan.

Kemudian dalam penyelesaian tesis ini penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan tidak sedikit hambatan dan rintangan yang penulis temui, baik dalam mengumpulkan data maupun dalam penyusunannya, namun berkat adanya bantuan, arahan, bimbingan, dan doa dari berbagai pihak, maka tesis ini dapat diselesaikan dengan baik. Terimakasih kepada Ibu Dr. Hartati, S.H., M.H, sebagai pembimbing utama yang telah membimbing dan memberikan bantuan serta meluangkan waktunya kepada penulis. Terimakasih kepada Bapak Dr. H. Ridham Priskap, S.H., M.H., M.M, sebagai pembimbing pendamping yang telah membimbing dan memberikan bantuan serta meluangkan waktunya kepada penulis.

Dalam kesempatan ini penulis juga ingin menyampaikan terimakasih dengan setulus hati kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Helmi, S.H., M.H, Rektor Universitas Jambi, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan studi di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi.

2. Dr. Usman, S.H., M.H, Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk melaksanakan studi di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi.
3. Dr. Muskibah, S.H., M.Hum, Wakil Dekan Bidang Akademik, Kerja Sama, dan Sistem Informasi Fakultas Hukum Universitas Jambi.
4. Dr. H. Umar Hasan, S.H., M.H, Wakil Dekan Bidang Umum, Perencanaan, dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Jambi.
5. Dr. A. Zarkasi, S.H., M.Hum, Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Fakultas Hukum Universitas Jambi.
6. Dr. H. Taufik, S.H., M.H, Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberikan arahan tentang judul tesis sekaligus mengesahkan judul tesis penulis dan juga telah bekerja keras meningkatkan kualitas Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi.
7. Hj. Andi Najemi, S.H., M.H, Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah memberikan kemudahan administrasi kepada penulis dan telah memberikan petunjuk selama perkuliahan.
8. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi, yang telah banyak memberikan ilmu dan bimbingan selama mengikuti perkuliahan.
9. Seluruh Staf Tata Usaha Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi yang telah membantu mempermudah dalam pengurusan administrasi selama perkuliahan.

10. Terimakasih yang sedalam-dalamnya untuk orang teristimewa di hidup penulis yaitu kedua orang tua penulis Masrani, S.Pd dan Siti Faizah, S.Pd yang telah memberikan kasih sayang, nasehat, pengorbanan, doa, dan dukungan materil serta selalu menemani penulis dalam menyelesaikan tesis ini hingga waktu tengah malam dan demi keberhasilan penulis dalam menyelesaikan perkuliahan. Terimakasih Ma, Pa.
11. Terimakasih kepada sahabat-sahabat penulis yaitu Astri Dwi Andini, S.IP, Sarry Anugrah Putri, S.STP, Andina Rasica Milyani Pane, S.H yang selalu memberikan semangat dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna dan masih banyak kekurangan dikarenakan keterbatasan kemampuan, wawasan, kematangan pemikiran, dan pengalaman penulis serta bahan-bahan bacaan/literatur yang penulis dapatkan. Oleh karena itu semua kritik dan saran untuk perbaikan kemajuan sangat diharapkan dan diterima oleh penulis. Penulis berharap agar tulisan ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang membaca terutama mahasiswa/i Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jambi.

Wassalamu'alaikaum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Jambi, November 2024
Penulis,

Fazrianita Syeputri
NIM. P2B122015

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah: 1) untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah dan 2) untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah. Dengan tujuan tersebut maka masalah yang dibahas adalah: 1) Bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah dan 2) Bagaimana pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah. Dengan permasalahan tersebut maka metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Bahan hukum yang dikumpulkan adalah: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Analisis bahan hukum yang terkumpul dilakukan dengan cara menginventarisasi, mensistimatisasi, dan menginterpretasikan. Hasil dari penelitian menunjukkan: 1) Pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah di Indonesia diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri. 2). Pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah melibatkan mekanisme yang bertujuan untuk memastikan bahwa pengelolaan asset public tersebut dilakukan secara transparan, efisien, dan akuntabel. Aspek penting dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah terkait pengelolaan tanah antara lain: Laporan pengelolaan asset, audit pengawasan, transparansi dan keterbukaan informasi, peran DPRD, tata kelola pemerintahan yang baik, dan sanksi atas pelanggaran.

Kata Kunci: Kewenangan, Pemerintah Daerah, Hak Pengelolaan Tanah.

ABSTRACT

The objectives of this study are: 1) to determine and analyze how the regional government's authority is regulated in land management rights as regional property and 2) to determine and analyze how the regional government is accountable in land management rights as regional property. With these objectives, the problems discussed are: 1) How the regional government's authority is regulated in land management rights as regional property and 2) How the regional government is accountable in land management rights as regional property. With these problems, the research method used is normative legal research using a statute approach, a conceptual approach and a case approach. The legal materials collected are: primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. Analysis of the collected legal materials is carried out by inventorying, systematizing, and interpreting. The results of the study show: 1) The regulation of regional government authority in land management rights as regional property in Indonesia is regulated by several laws and regulations, namely: Law Number 23 of 2014, Government Regulation Number 27 of 2014, Law Number 5 of 1960, and Regulation of the Minister of Home Affairs. 2). The accountability of regional governments in land management rights as regional property involves mechanisms that aim to ensure that the management of public assets is carried out transparently, efficiently, and accountably. Important aspects of regional government accountability related to land management include: Asset management reports, supervisory audits, transparency and openness of information, the role of the DPRD, good governance, and sanctions for violations.

Keywords: Authority, Regional Government, Land Management Rights.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
PERSETUJUAN TESIS	ii
PENGESAHAN TESIS.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABTRAK	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	18
C. Tujuan Penelitian.....	18
D. Manfaat Penelitian.....	19
E. Kerangka Konseptual	19
F. Landasan Teoretis.....	26
G. Metode Penelitian.....	42
H. Sistematika Penelitian	48
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN, PEMERINTAH DAERAH, DAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH	
A. Kewenangan	51
B. Pemerintahan Daerah.....	59
C. Pengelolaan Barang Milik Daerah.....	69
BAB III PENGATURAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM HAK PENGELOLAAN TANAH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH	
A. Kewenangan Dalam Bidang Pertanahan.....	77
B. Pengaturan Hak Pengelolaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah.....	87
C. Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor 43/Pdt.G/2024/PN Jmb.....	94

**BAB IV PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM HAK PENGELOLAAN TANAH SEBAGAI
BARANG MILIK DAERAH**

A. Pengelolaan Aset Tidak Bergerak Milik Daerah.....	98
B. Kendala dan Solusi dalam Pengelolaan Aset Daerah	109
C. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Hak Pengelolaan Tanah	117

BAB V P E N U T U P

A. Kesimpulan.....	122
B. Saran	124

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara yang sedang berkembang saat ini dan juga sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan untuk melepaskan diri dari berbagai kesulitan baik dalam bidang ekonomi, alam, maupun dalam bidang lainnya. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan suatu harapan cerah bagi pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan dimana masing-masing daerah memiliki kesempatan untuk mengelola, mengembangkan dan membangun daerah masing-masing sesuai kebutuhan dan potensi yang dimiliki. Untuk merealisasi pelaksanaan otonomi daerah ini, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menetapkan daerah dan undang-Undang. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sekarang sudah di perbarui lagi mejadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat tiga salah satunya asas desentralisasi yaitu pemerintah pusat menyerahkan sebagian uusan pemerintahan kepada pemerintah daerah.

Aset secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anyting*) yang mempunyai nilai ekonomi (*economic value*), nilai komersil (*commercial value*) atau nilai tukar (*exchange value*), nilai komersial (*commercial value*) atau nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi atau individu (perorangan) .¹

¹ Doli D Siregar, *Manajemen Aset (Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan Secara Nasional Dalam Konteks Kepala Daerah Sebagai CEO's Pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 56

Aset daerah merupakan sumber daya penting bagi pemerintah daerah sebagai penopang utama pendapatan asli daerah, oleh karena itu penting bagi pemerintah daerah untuk dapat mengelola aset secara memadai. Potensi ekonomi bermakna adanya manfaat finansial dan ekonomi yang bisa diperoleh pada masa yang akan datang yang bisa menunjang peran dan fungsi pemerintah daerah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat.

Aset atau barang daerah merupakan potensi ekonomi yang dimiliki oleh daerah. Potensi ekonomi bermakna adanya manfaat finansial dan ekonomi yang bias diperoleh pada masa yang akan datang, yang bisa menunjang peran dan fungsi pemerintah daerah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat. Pemahaman akan aset bisa berbeda antara ilmu perencanaan, manajemen keuangan dan akuntansi.²

Aset daerah dapat dikategorikan menjadi dua bagian yaitu: 1. Benda tidak bergerak (*real property*) meliputi tanah, bangunan gedung, bangunan air, jalan dan jembatan, instansi, jaringan, serta monument/bangunan bersejarah. 2. Benda bergerak (*personal property*) meliputi mesin kendaraan, peralatan seperti alat berat, alat angkut, alat bengkel, alat pertanian, alat kantor dan rumah tangga, alat studio, alat kedokteran, alat laboratorium, dan alat keamanan), buku/perpustakaan, barang bercorak kesenian dan kebudayaan, hewan ternak dan tanaman, persediaan seperti barang habis pakai, suku cadang, bahan baku, bahan penolong dan sebagainya.

Pelaksanaan otonomi daerah dapat direalisasikan dengan diikuti sebuah perubahan paradigma baru pengelolaan aset daerah yang ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik

² Syamsir, Eko Nuriyatman, Fitria, *Aspek Hukum Pengelolaan Barang Milik Daerah*, Damara Press, Jakarta, 2023, hlm. 135

Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah mengatur antara lain pada penggunaan, pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik negara/daerah. Pada Penggunaan Barang Milik Negara/Daerah berupa penambahan pengaturan mengenai "Pengelola Barang" sebagai subjek yang dapat melaksanakan Penggunaan Sementara Barang Milik Negara/Daerah. Pada Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah, dalam rangka mendukung program percepatan pembangunan infrastruktur Indonesia, peran Barang Milik Negara dioptimalkan melalui penambahan bentuk baru Pemanfaatan Barang Milik Negara yaitu Kerja Sama Terbatas Untuk Pembiayaan Infrastruktur. Pada Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah, untuk mengakomodir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, terdapat penambahan "desa" sebagai pihak yang dapat melakukan proses Tukar Menukar dan Hibah untuk Barang Milik Negara/Daerah, serta adanya perubahan di pemindahtanganan Barang Milik Negara dalam bentuk penyertaan modal. dengan adanya peraturan pemerintah ini dapat mengedepankan *good governance* di satu sisi yang diharapkan akan mampu meningkatkan kepercayaan pengelola keuangan daerah dari masyarakat.

Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelola Barang Milik Negara/Daerah menyebutkan bahwa Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi: a. Perencanaan Kebutuhan dan penganggaran; b. pengadaan; c. Penggunaan; d. Pemanfaatan; e. pengamanan dan pemeliharaan; f. Penilaian; g. Pemindahtanganan; h. Pemusnahan; i. Penghapusan; j. Penatausahaan; dan k. pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, pengelolaan barang milik daerah meliputi;

perencanaan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan, dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian, pembiayaan dan tuntutan ganti rugi. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah meliputi: a. barang milik daerah yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD; atau b. barang milik daerah yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.³ Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan Negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.⁴

Hal ini ditindaklanjuti dengan pemberian landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hal ini berarti, bahwa dengan dikuasainya bumi, air, dan kekayaan alam oleh Negara, pemerataan atas hasil-hasil pengelolaan terhadap bumi, air, dan kekayaan alam ini akan dapat tercapai.⁵

³Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2003, hlm. 3.

⁴Hambali Thalib, *Sanksi Pidana Dalam Konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 1.

⁵Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPRUUPLH)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 14-15

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (3) UUPA, harus digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Selanjutnya, Pasal 2 Ayat (4) UUPA menyatakan, penyelenggaraan Hak Menguasai Negara dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra (propinsi, Kabupaten/kotamadya, kecamatan, dan desa) bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya. Dengan demikian, pemerintah daerah atas kekuatan undang-undang bisa mempunyai wewenang Hak Menguasai Negara yang dipegang dan diletakkan pada kepala daerahnya, dan bagi persekutuan masyarakat adat dapat diberikan Hak Menguasai Negara, sepanjang dalam persekutuan adat tersebut masih ada dan diakuiinya hak ulayat dari persekutuannya.⁶ Secara tersirat, ketentuan Pasal 2 Ayat (4) UUPA menjelaskan bahwa urusan tanah merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun, kewenangannya bisa dilimpahkan kepada daerah dengan undang-undang.

Sejalan dengan pernyataan tersebut di atas, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia secara formal sudah berlangsung sejak berlaku UUD Negara RI Tahun 1945 (Pada awal masa kemerdekaan Negara RI). Dimana pengaturan otonomi daerah terletak pada undang-undang⁷ yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang terus berganti, dan terakhir pengaturannya berdasarkan

⁶Mansour Fakih, *Landreform Di Desa*, Cetakan I Read Book, Yogyakarta, 2003, hlm. 36.

⁷Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Di dalam Undang-Undang ini diberikan kekuasaan yang amat besar kepada masing-masing daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk kewenangan bidang pertanahan yang merupakan salah satu bidang yang paling penting dan strategis.

Namun kenyataan yang terjadi, perubahan UU Pemerintahan Daerah tidak merubah kewenangan urusan pertanahan. Terbitnya beberapa peraturan yang terkait dalam bidang pertanahan memunculkan interpretasi yang beragam tentang hal-hal apa saja yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Munculnya permasalahan itu setidaknya terkait dengan pemahaman yang salah dalam memahami ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan.⁸

Berdasarkan sudut pandang hukum keuangan negara, tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah termasuk kelompok kekayaan negara/daerah yang dapat dinilai dengan uang. Paling tidak, ada dua kata kunci dalam hukum keuangan negara dalam memandang tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah, yakni: 1) tanah merupakan barang yang dapat dinilai dengan uang; 2) tanah dapat dijadikan milik Negara. Paradigma ini menyebabkan tanah tidak lagi dianggap semata-mata sebagai sarana melayani kepentingan masyarakat, melainkan juga dianggap sebagai sebuah aset yang dapat diukur dalam sarana uang, dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah, serta diharapkan dapat memberi manfaat ekonomi maupun sosial di masa depan.

Hukum keuangan negara meletakkan hubungan hukum antara instansi pemerintah dan tanah dengan menggunakan pendekatan kepunyaan (*ownership*). Kedudukan tanah tidak jauh berbeda dengan benda-benda lainnya seperti

⁸Mansour Fakih, *Op. Cit*, hlm. 36

kendaraan, bangunan, dan alat-alat perkantoran. Oleh karena itu, jika hak pakai dan hak pengelolaan tidak lagi digunakan bagi keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, hukum keuangan negara menganjurkan agar tanah tersebut dimanfaatkan oleh pihak lain melalui sewa, pinjam pakai, kerja sama, pemanfaatan, bangun serah guna, atau kerja sama penyediaan infrastruktur.

Pelaksanaan demokrasi di Indonesia ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya di berbagai daerah. Daerah menginginkan agar pemerintah pusat menyerahkan sebesar-besarnya urusan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai daerah otonom atau otonomi daerah. Istilah otonomi daerah berasal dari bahasan Yunani yaitu “*autos*” yang artinya sendiri dan “*nomos*” yang artinya peraturan. Otonomi daerah berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang kemudian berkembang pengertiannya menjadi menjalankan pemerintahan sendiri. Otonomi daerah merupakan suatu wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri yang memiliki dua unsur utama, yaitu mengatur dan mengurus. Pada tingkat makro kedua wewenang itu lazim disebut sebagai wewenang membentuk kebijakan dan wewenang untuk melaksanakan kebijakan. Dengan demikian, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan praturan perundang-undangan.⁹

⁹ I Gede Surata dan Ni Nyoman Mariadi, Kewenangan Pemerintah Kabupaten Dalam Pengatur Penguasaan Hak Atas Tanah, *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Sains dan Humaniora* Vol. 6 No. 1, 2002, hlm, 68.

Pemerintah Daerah untuk pertama kalinya disebutkan sebagai hak pakai ada dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan-Selanjutnya, yaitu: “Jika hak penguasaan atas tanah yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-Daerah Swatantra sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai”. Selanjutnya dalam Pasal 1 huruf (a) Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dinyatakan bahwa selain hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan, maka harus pula didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu semua hak pakai, termasuk yang diperoleh Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra sebagai dimaksud dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965”.¹⁰

Wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik. Jadi kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan. Agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, kewenangan yang dimiliki harus berlandaskan hukum yang sah. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah dijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintah, maka tidak akan melahirkan keputusan yang sah, sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum.¹¹

¹⁰ Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12, No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, Jawa Tengah, 2012, hlm, 188.

¹¹ Safri Nugraha, at.al, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm. 29-33.

Kewenangan yang bersumber dari rakyat di limpahkan kepada presiden. Kemudian presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan pusat melalui undang-undang menyerahkan dan atau melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.¹²

Barang milik daerah merupakan rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap Barang Milik Daerah yang ditetapkan sesuai dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Barang Milik Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Pengelolaan aset daerah harus ditangani dengan baik agar aset tersebut dapat menjadi modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengembangan maupun pertimbangan kemampuan keuangannya. Aset yang berada dalam pengelolaan pemerintah daerah harus didasari dengan pengelolaan yang baik agar aset yang tercatat menjadi bahan pertimbangan. Untuk menunjang tata kelola yang baik, pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan dengan baik mulai pada saat perencanaan dan penganggaran didasari pedoman peraturan sesuai perundang-undangan agar barang milik daerah terlaksana sesuai capaian. Jadi, Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Pelimpahan kewenangan hak menguasai Negara melalui tugas pembantuan yang menunjukkan bahwa pelaksanaan menguasai Negara atas tanah tersebut diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan urusan pemerintah. Tugas pembantuan merupakan asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan

¹² Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonom Daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2005, hlm. 66.

selain dari asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Berdasarkan Pasal 1 angka (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.¹³

Kewenangan yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan tanah di daerah yang bersangkutan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA yang meliputi perencanaan tanah pertanian dan tanah nonpertanian sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Berdasarkan Pasal 14 UUPA dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pemerintah daerah diberi wewenang mengatur peruntukan, penggunaan, dan persediaan serta pemeliharaan

¹³ Untung Dwi Hananto, Asas Desentralisasi dan Tuga Pembantuan Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 40 No. 2, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Jawa Tengah, 2015, hlm, 208.

tanah. Penataan ruang meliputi suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Berdasarkan konsep hukum tanah di Indonesia saat ini, pemerintah daerah dapat menguasai tanah dengan hak pakai dan hak pengelolaan. Hak pakai diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah untuk pelaksanaan tugasnya, sedangkan hak pengelolaan sebagai hak atas tanah yang diberikan kepada pemerintah daerah dengan maksud untuk digunakan sendiri dan dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Hak pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga ini harus disertifikasikan melalui prosedur pendaftaran tanah terlebih dahulu sebagai asset pemerintah daerah agar perjanjian atau penetapan pemberian yang dilakukan kepada pihak ketiga bisa aman dan saling menguntungkan.¹⁴

Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Dari kasus yang banyak terjadi, jelas sekali bahwa tanah merupakan faktor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga konsep hak kepemilikan menentukan susunan kehidupan dalam suatu Negara.¹⁵ Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah dan pemegang hak atas tanah untuk melakukan pendaftaran tanah. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-

¹⁴ Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008, hlm, 203-205.

¹⁵ Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, hlm, 1.

ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Kepastian hukum yang dimaksud dalam pendaftaran tanah antara lain: 1. Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak); 2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak); dan 3. Kepastian hukum mengenai haknya.

Aset daerah sebagaimana disebut dalam pernyataan standar akuntansi pemerintahan (PSAP), ialah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Pengelolaan aset daerah harus ditangani dengan baik agar aset tersebut dapat menjadi salah satu bekal bagi pemerintah daerah untuk pengembangan kemampuan keuangannya serta meningkatkan layanan terhadap masyarakat. Akan tetapi jika tidak dikelola dengan semestinya, aset tersebut justru menjadi beban biaya karena sebagian dari aset membutuhkan biaya perawatan atau pemeliharaan dan juga turun nilainya (terdepresiasi) seiring waktu.¹⁶

Tanah aset pemerintah daerah adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah daerah. Tanah aset pemerintah termasuk dalam golongan tanah hak dan merupakan aset yang penguasaan fisiknya ada pada instansi yang bersangkutan.¹⁷ Siklus pengelolaan aset daerah berpedoman pada Permendagri No. 19 Tahun 2016 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan manajemen/

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Boedi Harsono, *Reformasi Pengurusan Hak dan Pendaftaran Tanah Sistematis Sebagai Upaya Mewujudkan Catur Tertib Pertanahan dan Manajemen Terpadu*, dalam *Kumpulan Semnar nasional Studi Kebijakan Tata Ruang dan Pertanahan*, STPN, 1997, hlm. 3

pengelolaan barang daerah adalah suatu rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap daerah yang meliputi: perencanaan kebutuhan dan penganggaran; pengadaan; penggunaan; pemanfaatan; pengamanan dan pemeliharaan; penilaian; pemindahtanganan; pemusnahan; penghapusan; penatausahaan; pembinaan, pengawasan dan pengendalian; dan ganti rugi dan sanksi.

Permasalahan aset tetap seperti halnya tanah pada umumnya yakni ketidakakuratan data dalam inventarisasi akibat masih adanya aset yang memiliki legalitas yang tidak jelas.¹⁸Selain itu, dalam proses inventarisasi ada ketidakteitian dalam melakukan pendataan kertas kerja inventarisasi yang tidak di isi lengkap, pengkodean yang tidak dilakukan dengan baik.¹⁹Dari masalah-masalah seperti itulah yang menyebabkan tidak optimalnya pengelolaan aset daerah.

Aset tanah milik daerah terbagi atas beberapa golongan berdasarkan penggunaannya yaitu: tanah yang digunakan untuk bangunan, taman dan pertanian ; dan tanah yang digunakan untuk jalan, jembatan dan irigasi. Pengelolaan aset tanah daerah juga menyangkut kepentingan internal pemerintah daerah antara lain tanah yang digunakan untuk gedung sekolah, puskesmas, gedung OPD , dan gedung lainnya.

Sehubungan dengan kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri pada 2021 untuk mengatur Pengelolaan Barang Milik Daerah dikelola berdasarkan Permendagri Nomor 47 Tahun 2021 sebagai basis pedoman pencatatan yang telah mengatur pengelolaan BMD mengenai Tata Cara Pelaksanaan Pembukuan Inventarisasi, dan Pelaporan

¹⁸ *Ibid*, hlm, 3.

¹⁹ *Ibid*, hlm, 19.

Barang Milik Daerah. Yang selanjutnya dikeluarkan Permendagri Nomor 47 Tahun 2021 bertujuan menyempurnakan Peraturan sebelumnya dengan melihat implelementasi dan perkembangan yang ada dilapangan, sehingga penerapan peralihan ini berjalan sebagai salah satu solusi bagi pemerintah daerah dalam menyelesaikan permasalahan Barang Milik Daerah dan bertujuan mencapai penatausahaan yang lebih baik dari sebelumnya. Selain itu juga sebagai perubahan mengenai sewa untuk barang milik daerah yabg lebih memiliki karakteristik. Yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 ,Permendagri No. 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, Permendagri No. 108 Tahun 2016 Tentang Penggolongan dan Kodefikasi Barang Milik Daerah Permendagri No. 1 Tahun 2019 Tentang Penyusutan Barang Milik Daerah.

Namun kemudian peraturan pemerintah ini, khususnya urusan di bidang pertanahan tidak berjalan sebagaimana mestinya sebagai akibat dari tumpang tindihnya aturan kewenangan di bidang pertanahan. Selain dari pada itu, masih banyak aset tanah pemerintah yang belum disertifikatkan, terutama aset pemerintahan kota/kabupaten. Padahal ini merupakan bagian dari implementasi kebijakan pengamanan dan pemeliharaan aset, serta untuk memahami pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah pemerintah. Dengan belum didaftarkannya barang milik daerah berupa tanah Pemerintah dapat memunculkan permasalahan di kemudian hari.

Berdasarkan penelusuran penelitian yang terdahulu, ada beberapa penelitian yang hampir serupa tetapi tidak sama telah dilakukan oleh beberapa peneliti, antara

lain: 1. Tesis Imelda Hardi, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2023, dengan judul: Penguasaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah Oleh Pemerintah Kota Padang. Permasalahan yang dibahas dalam tulisan tersebut adalah: a. Bagaimana pengelolaan dan penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah; b. Bagaimana penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang; c. Bagaimana penguasaan dan pengamanan tanah pemerintah daerah yang dapat mewujudkan kepastian hukum. Adapun yang membedakan penulisan ini dengan penulisan yang sebelumnya adalah Penulis ini mengkaji tentang penguasaan, pengelolaan, dan pengamanan aset tanah daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Padang, sedangkan penulis yang dalam penelitian tesis ini membatasi kajian pada kewenangan pemerintah daerah dibidang pertanahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Tesis Zhuligrany, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2022, dengan judul: Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Pakai atas Tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku. Permasalahan yang dibahas dalam tulisan tersebut adalah: a. Bagaimana riwayat penguasaan atas tanah Kantor Kelurahan Panrannuangku; b. Bagaimana proses penerbitan Sertipikat Hak Pakai atas Kantor Kelurahan Panrannuangku. Adapun yang membedakan penulisan ini dengan penulisan yang sebelumnya adalah Penulis ini membahas tentang kedudukan hukum dari sertipikat hak pakai atas tanah dari kantor Kelurahan milih pemerintah daerah, sedangkan dalam penulisan tesis penulis menitikberatkan pada pembahasan kewenangan pemerintah kota dalam penguasaan hak atas tanah.

Seperti halnya kasus sengketa tanah milik Pemerintah Provinsi Jambi berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor 43/Pdt.G/2024/PN Jambi

yang akan dianalisis dalam tesis ini. Diketahui bahwa pihak Penggugat yaitu A. Bachri mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jambi melawan Gubernur Provinsi Jambi. Dalam gugatannya bahwa pihak Tergugat memiliki sebidang tanah di atas sebagian dari Sertipikat Hak Pakai Nomor 4 Tahun 1977 dengan luas 319 M² (meter persegi) terletak di Jalan Ahmad Chatib Kelurahan Pematang Sulur Kecamatan Telanaipura Kota Jambi. Terhadap sebidang tanah tersebut adalah milik Pihak Tergugat yang telah diproses pelepasan sesuai dengan Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah Hak Pakai Yang Dikuasai Pemerintah Provinsi Jambi kepada Pihak Ketiga Dengan Cara Pembayaran Ganti Rugi, dengan Lampiran Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 Nomor Urut 9 (sembilan) atas nama Alawiyah, S.Pdi (Kadir Abdullah) dengan luas tanah 319 M² (meter persegi).

Terhadap sebidang tanah tersebut Pihak Penggugat telah melakukan pembayaran secara diangsur/mencicil sesuai Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah Hak Pakai Yang Dikuasai Pemerintah Provinsi Jambi kepada Pihak Ketiga Dengan Cara Pembayaran Ganti Rugi, dengan Lampiran Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 Nomor Urut 9 (sembilan) atas nama Alawiyah, S.Pdi (Kadir Abdullah) dengan luas tanah 319 M² (meter persegi) sejak tanggal 18 Maret 2015 sampai dengan 14 Nopember 2017 dengan bukti Surat Tanda Setoran (STS) ke Bank Jambi sebesar Rp. 43.858.435,-. Pemerintah Provinsi Jambi telah menerbitkan Keputusan gubernur Jambi yang mewajibkan Pihak Penggugat untuk membayar angsuran/cicilan selama

60 (enam puluh) bulan /5 (lima) Tahun hingga selesai terhitung sejak tanggal 12 April 2013 sampai tanggal 12 April 2018, Namun Pihak Penggugat belum dapat menyelesaikan angsuran/cicilan tersebut sejak diberitahukan pada tanggal 30 Mei 2018 berdasarkan Surat Nomor S.028/1495/SETDA.PBMD.3.2/V/2018.

Dalam mengelola barang milik daerah dibutuhkan perencanaan kebutuhan dan penganggaran, maka semua yang meliputi pengelolaan barang milik daerah penganggaran untuk perbaikan ataupun perencanaan, pemeliharaan, serta pengadaan barang atau lainnya sesuai dengan ketentuan pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah penganggarnya dari anggaran pendapatan dan belanja daerah. Selain itu, Kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengelola barang milik daerah tertuang dalam Pasal 5 ayat (1), (2), (3), dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.²⁰

Pemerintah provinsi menjalankan kewenangannya sebagai pengelola barang milik daerah, masih banyak penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan dalam mengelola barang milik daerah, seperti halnya: Penelantaran Aset Daerah, Penyalahgunaan kewenangan dalam pencabutan hak yang sudah diberikan oleh pemerintah daerah atas hak pemakaian barang milik daerah, Menggunakan barang milik daerah untuk kepentingan pribadi yang mana dapat merugikan daerah serta kepentingan masyarakat. Pasal 5 Ayat (2) huruf b, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/

²⁰ Era Nandya Febriana, Jayus, Rosita Indrayati, Pengelolaan Barang Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, *Jurnal Lentera Hukum* Vol. 4, Fakultas Hukum Universitas Jember 2017, hlm. 133..

Daerah berbunyi: Pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah berwenang dan bertanggung jawab menetapkan Penggunaan, Pemanfaatan, atau Pemindahtanganan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan, dalam pasal ini tidak dijelaskan secara rinci bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah tersebut sehingga terdapat *multitafsir*. Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut terkait dengan kekaburan norma yang kemudian penulis akan menuangkannya dalam suatu karya ilmiah berbentuk Tesis dengan judul **Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Hak Pengelolaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah.**

B. Rumusan Masalah

Untuk memperjelas masalah tersebut agar lebih terarah dan sesuai dengan sasaran yang diharapkan maka perlu kiranya penulis dalam menyusun perumusan suatu masalah, berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan di telaah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan jalan menuju apa yang hendak dicapai dalam penelitian ini berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka dari itu tujuan penelitian dari penulisan tesis ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini pada dasarnya dapat di manfaatkan untuk 2 hal, yaitu manfaat bagi pengembangan hukum ilmu pengetahuan atau manfaat akademis dan manfaat bagi pemecahan hukum dan kemasyarakatan atau disebut dengan manfaat praktis. Sehingga dapat dikemukakan 2 manfaat yang dapat diperoleh dari ini yaitu:

- a) Dari segi Akademis, yaitu hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu bahan perbandingan dalam penelitian hukum yang berhubungan dengan untuk mengetahui dan memberikan sumbangan pemikiran dan menambah kepustakaan di bidang ilmu hukum mengenai kewenangan pemerintahan daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah.
- b) Dari segi Praktis, diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau dalam penelitian hukum bagi pembaca pada umumnya dan mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi pada khususnya.

E. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam memahami makna yang terkandung pada judul penelitian ini maka, kiranya penulis perlu membuat batasan-batasan dan pengertian dari istilah-istilah yang nantinya akan dipakai dalam penulisan tesis ini yaitu sebagai berikut:

1. Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.²¹ Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.²²

Ateng syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.²³ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam

²¹ Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Widya Karta, Semarang, 2011, hlm. 1128

²² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2013, hlm 78.

²³ Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22

rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

2. Pemerintah Daerah

Dalam bahasa Indonesia, pemerintah disebut juga sebagai penyelenggara negara. Secara umum, pemerintah diartikan sebagai kelompok orang yang memiliki wewenang untuk memerintah negara. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemerintah yaitu badan tertinggi yang memerintah suatu negara. Diartikan juga sebagai sistem untuk menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah arti dari Pemerintah Daerah/Kota adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing

daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

3. Hak Pengelolaan Tanah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak secara eksplisit menyebutkan mengenai Hak Pengelolaan. Akan tetapi jika menilik dari Penjelasan Umum II angka 2 undang-undang *a quo*, terdapat istilah “pengelola”. Kemudian seiring berkembangnya hukum, istilah ini semakin sering muncul dan digunakan di dalam peraturan perundang-undangan pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Menurut S.W. Sumardjono, Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang

²⁴ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, hlm. 1.

kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Sedangkan Boedi Harsono menyatakan bahwa Hak Pengelolaan sebagai gempitan Hak Menguasai dari Negara. Menurut A.P. Perlindungan, Hak Pengelolaan adalah Hak Atas Tanah di luar UUPA.²⁵

Menurut R. Atang Ranoemihardja, Hak Pengelolaan adalah hak atas tanah yang dikuasai negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum atau pemerintah daerah baik dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga. Sementara menurut Remli Zein, Hak Pengelolaan bersifat kumulatif bukan alternatif. Artinya, tanah yang dikuasai oleh negara akan diberikan dengan hak pengelolaan kepada suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) apabila tanah tersebut selain akan dipergunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya juga bagian-bagian tanah tersebut akan diserahkan dengan suatu hak tertentu kepada pihak ketiga. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak Pengelolaan merupakan bagian dan wujud wewenang yang ada pada Hak Menguasai dari Negara.²⁶

4. Barang Milik Daerah

²⁵ Irwan Soerodjo, *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, LaksBang Mediatama, Sleman, 2014, hlm. 1.

²⁶ *Ibid*, hlm 4-5.

Definisi tentang Barang Milik Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Melalui ketentuan Pasal 1 Angka 39 ditegaskan bahwa Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Perihal pengelolaan Barang Milik Daerah diatur dalam secara khusus di dalam Pasal 307. Beberapa ketentuan materi muatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan pengelolaan Barang Milik Daerah diidentifikasi sebagai berikut:

a. Pasal 297

- (1) Komisi, rabat, potongan, atau penerimaan lain dengan nama dan dalam bentuk apa pun yang dapat dinilai dengan uang secara langsung sebagai akibat dari penjualan, tukarmenukar, hibah, asuransi, dan/atau pengadaan barang dan jasa termasuk penerimaan bunga, jasa giro, atau penerimaan lain sebagai akibat penyimpanan uang pada bank, penerimaan dari hasil pemanfaatan barang Daerah atau dari kegiatan lainnya merupakan pendapatan Daerah.
- (2) Semua pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila berbentuk uang harus segera disetor ke kas umum Daerah dan berbentuk barang menjadi milik Daerah yang dicatat sebagai inventaris Daerah.

b. Pasal 307

- (1) Barang milik Daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan tidak dapat dipindahtangankan.
- (2) Pelaksanaan pengadaan barang milik Daerah dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan dan kebutuhan Daerah berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan transparansi dengan mengutamakan produk dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Barang milik Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dapat dihapus dari daftar barang milik Daerah dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, disertakan sebagai modal Daerah, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) tidak dapat dijadikan tanggungan atau digadaikan untuk mendapatkan pinjaman.

c. Pasal 333

- (1) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda.
- (2) Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.
- (3) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.

- (4) Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal.
- (5) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

F. Landasan Teoretis

Teori yang digunakan pada penulisan tesis ini adalah sebagai pisau analisis atau arah/petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati, adapun teori yang dipakai dalam melakukan penulisan ini, ada empat teori yang berkaitan dengan penulisan ini yaitu untuk menjawab permasalahan hukum dalam penelitian ini antara lain :

1. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²⁷

²⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,²⁸ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.²⁹

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.³⁰ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.³¹

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi

²⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hlm. 30

²⁹ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 52

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1

³¹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38

tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.³²

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.³³ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.³⁴

³² Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35

³³ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 39

³⁴ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 20.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang.³⁵ Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat- akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.³⁶

Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

³⁵ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm, 65.

³⁶ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm, 4.

S.F. Marbun berpendapat:

Kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.³⁷

Istilah "wewenang" seringkali dipadankan dengan istilah "kekuasaan" padahal kedua istilah tersebut tidak sama. Akan tetapi dalam konteks tertentu keduanya dapat digunakan secara bergantian tanpa mengubah substansi pengertian kalimat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan "kekuasaan" dan wewenang amat sulit dibedakan. Keduanya menggambarkan suatu otoritas pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Menurut Ridwan H.R:

Secara semantik istilah kekuasaan berasal dari kata "kuasa" artinya kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu; kekuatan) sedang "wewenang" adalah: 1. Hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu; 2. Kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Beda antara "kekuasaan" dan "wewenang" (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang "wewenang" adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat. Menurut Bagir Manan kekuasaan tidak sama artinya dengan "wewenang". Kekuasaan

³⁷ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2010, hlm, 35.

menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan "wewenang" berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).

Lebih lanjut pengertian "wewenang" dikemukakan oleh H. D. Stout dalam Ridwan H.R " *Bevoegheid.....wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publickrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke, rechtsverkeer*. (Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik).

Literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).³⁸

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu.³⁹

1. Hukum

³⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2014, hlm, 35-36.

³⁹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-38.

2. Kewenangan (wewenang)
3. Keadilan
4. Kejujuran
5. Ketidakbestarian
6. Kebijakan.

Guna memperoleh kewenangan ada 3 (tiga) cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:⁴⁰

1. Atribusi yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.¹⁶ Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.
2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain.¹⁷ Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.
3. Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (*institusi*) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 5.

keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁴¹

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi

⁴¹ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 59.

masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁴²

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multitafsir*) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.⁴³

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁴⁴

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut

⁴² Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.158.

⁴³ Cst. Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hlm. 385.

⁴⁴ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁴⁵

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.⁴⁶

Teori kepastian hukum yaitu hukum dan kepastian adalah dua hal yang sangat sulit dipisahkan. Hukum ada karena adanya kepastian, adanya kepastian juga menjadikan hukum lebih taat, diperbolehkan dan apa yang tidak diperbolehkan serta mengetahui akibatnya jika melakukan perbuatan melawan hukum. Dengan adanya kepastian hukum diharapkan dalam pengelolaan aset pemerintahan daerah memiliki kepastian hukum apabila kemudian hari terjadi konflik.

⁴⁵Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83.

⁴⁶*Ibid*, hlm. 95.

3. Teori Hak Menguasai Negara

Secara gramatikal ‘negara’ berarti organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat. Wilayah Negara Republik Indonesia diatur di dalam Pasal 1 UUPA bahwa: (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain.⁴⁷

Konsep hukum Hak Menguasai dari Negara ini tertuang dalam ketentuan Pasal 2 UUPA, yang menentukan sebagai berikut:

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

⁴⁷Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 75.

- 2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan penggunaan 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.
- 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur;
- 4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat- masyarakat Hukum Adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan- ketentuan Peraturan Pemerintah.

Hak Menguasai dari negara ini adalah nama yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah rakyat Indonesia. Kewenangan negara di bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas Bangsa. Kewenangan tersebut bersifat publik semata-mata.

Dalam Penjelasan Umum II, bahwa UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD tidak

perlu dan tidak pada tempatnya, bahwa Bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Negara hanya sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa.

Kewenangan Negara yang disebut dalam Pasal 2 tersebut adalah meliputi kewenangan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

1. Kewenangan dibidang legislatif adalah berupa mengatur dan menentukan, yang dilaksanakan oleh Badan-badan legislatif Pusat, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam bentuk Ketetapan MPR, Presiden/pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membuat Undang-Undang, Pemerintah dalam bentuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-Undang, serta Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden, dan Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang diberi wewenang di bidang pertanahan berupa Peraturan dan Keputusan.
2. Kewenangan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan dan menentukan dilakukan oleh Presiden, dibantu oleh para Menteri dan Badan Pertanahan Nasional. Atas kewenangan tersebut, maka pemerintah pusat diwajibkan untuk membuat “rencana umum” tentang penyediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa. Rencana umum tersebut dirinci lagi ke dalam “rencana regional dan daerah”. Atas dasar kewenangan membuat rencana ini, maka Pemerintah membuat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan selanjutnya Pemerintah membuat pula peraturan di bidang Tata

Guna Tanah, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Tata Guna Tanah.

3. Kewenangan yudikatif yaitu kewenangan lembaga negara untuk menyelesaikan sengketa-sengketa atau konflik-konflik pertanahan, baik berupa konflik horizontal, yaitu konflik antara pemegang hak atau antara rakyat sendiri, maupun konflik vertikal, yaitu konflik antara rakyat dengan Pemerintah yang merupakan wewenang dari lembaga Peradilan, baik Peradilan Umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara.

Subjek Hak Menguasai Negara adalah Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan objek Hak Menguasai Negara semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak dihaki maupun tanah-tanah yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara yang disebut “tanah Negara” (Pasal 28, 37, 41, 43, 49). Hak menguasai Negara yang disebut “tanah Negara” ini berbeda dengan “*landsdomein*” atau “milik negara” dalam rangka *domein verklaring*.

Dengan berkembangnya Hukum Tanah Nasional, maka pengertian tanah Negara yang semula adalah tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara mengalami perkembangan. Hal ini ditinjau dari aspek kewenangan penguasaannya, sehingga yang disebut tanah-tanah negara itu adalah mencakup:⁴⁸

1. Tanah-tanah Wakaf, yaitu tanah-tanah hak milik yang sudah diwakafkan;
2. Tanah-tanah Hak Pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang haknya;

⁴⁸M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar grafika, Jakarta, 2021, hlm. 35

3. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat Hukum Adat territorial dengan Hak Ulayat;
4. Tanah-tanah Kaum, tanah-tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat geoneologis;
5. Tanah-tanah Kawasan Hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Kehutanan. Hak penguasaan ini hakikatnya juga merupakan pelimpahan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara;
6. Tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara, yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah-tanah wakaf, bukan tanah-tanah Hak Pengelolaan, bukan tanah-tanah Hak Ulayat, bukan tanah-tanah Kaum, dan bukan tanah-tanah Kawasan Hutan. Tanah-tanah ini adalah tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh Negara yang disebut tanah Negara.

Hak menguasai Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, akan tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat Hukum Adat, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional sebagai tugas pembantuan, bukan otonomi, dan segala sesuatunya akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pelimpahan wewenang kepada pemerintah Daerah dalam “*medebewind*” itu pada hakikatnya terbatas pada wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. Wewenang mengatur misalnya berkaitan dengan perencanaan pembangunan Daerah, wewenang menyelenggarakan misalnya berupa tindakan mematangkan tanah untuk disiapkan guna pembangunan perumahan rakyat, industri dan lainnya.

Pelimpahan pelaksanaan kewenangan selain kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum Adat, juga kepada Badan-badan Otorita, Perusahaan-perusahaan Negara, Perusahaan-perusahaan Daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan “Hak Pengelolaan”.

Hak Pengelolaan ini tidak diatur dalam UUPA akan tetapi hanya tersirat dalam Penjelasan Umum: bahwa dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra untuk dipergunakan sebagai pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4)).

Hak Pengelolaan ini diatur dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang Kebijaksanaan selanjutnya, *jo* Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Ketentuan Hak Pengelolaan yang diatur dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang “Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian hak untuk keperluan Perusahaan, *jo*. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya.

4. Teori *Good Governance*

Good governance adalah paradigma yang beranggapan bahwa suatu pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang berorientasi kepada masyarakat dan bukan lagi kepada birokrat atau dengan kata lain pemerintahan yang sedang mereformasi diri melaksanakan wirausaha birokrasi untuk menghindari korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁴⁹

Sementara itu, istilah *Governance* atau pemerintahan mengandung arti praktik penyelenggaraan kewenangan oleh Pemerintah dalam mengelola urusan pemerintahan secara umum, dan pembangunan ekonomi khususnya. Dengan demikian *good governance* dapat diartikan sebagai pengelolaan kewenangan oleh pemerintah yang sesuai dengan nilai-nilai kepentingan rakyat serta mengaplikasikan aspek-aspek fungsional yang efektif untuk mencapai tujuan pemerintahan.

Mardiasmo dalam Rodiyah dkk mengartikan *good governance* sebagai suatu konsep pendekatan yang orientasinya pada pembangunan sektor publik kepada pemerintahan yang baik. Definisi sederhana ini mungkin terbaca agak mengaburkan, akan tetapi muatan makna yang dibawa masih sama yakni mengutamakan kepentingan publik dibandingkan birokrat atau para pejabatnya sendiri.⁵⁰

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan seperangkat upaya dan cara sistematis yang diterapkan oleh penulis dalam rangka memperoleh jawaban atas apa yang menjadi

⁴⁹ Muhammad, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, Unimal Press, Aceh, 2021, hlm. 46.

⁵⁰ Rodiyah I, Sukmana, Mursyidah, *Pengantar ilmu administrasi publik*, Sidoarjo, Umsida Press, Sidoarjo, 2021, hlm. 90.

pertanyaan dalam penelitian ini. Maka komponen metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Adapun menurut Bahder Johan Nasution menjelaskan sebagai berikut:

“Dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum. normatif tidak mengenal data atau fakta sosial yang dikenal hanya bahan hukum, jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah langkah yang ditempuh adalah langkah normatif.”⁵¹

Penelitian hukum normatif adalah penelitian kepustakaan yang meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan data primer dengan mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis berupa buku-buku, artikel, koran dan majalah. Dalam penelitian ini meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan data primer dengan mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis yang berhubungan dengan pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah.

Penelitian adalah suatu sarana pokok pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, hal ini karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁵²

Dalam menyusun tesis ini, jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma. Dengan kata lain penelitian yang

⁵¹Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm 87.

⁵²Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 1.

dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder lainnya, yang berkaitan dengan obyek penelitian. Suatu penelitian hukum normatif, bermaksud meneliti masalah hukum tentang sengketa tanah garapan. Sementara itu, sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini supaya dapat memberikan hasil yang bermanfaat maka penelitian ini dilakukan dengan penelitian yang bersifat deskriptif analisis. Deskripsi maksudnya adalah penelitian yang bertujuan mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat. Jadi penelitian bersifat deskriptif analitis adalah suatu penelitian menggambarkan, menelaah, menjelaskan dan menganalisis hukum baik dalam bentuk teori maupun praktek dari hasil penelitian.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah meliputi beberapa hal sebagai berikut:

a. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Conceptual approach dalam penelitian ini ialah yakni beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.

b. Pendekatan Perundang-undangan (*Normative Approach*)

Normative approach di dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Suatu penelitian

normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus dari suatu penelitian.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan Pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan jenis ini biasanya digunakan mengenai kasus-kasus yang telah mendapat putusan. Kasus-kasus tersebut bermakna empirik, namun dalam suatu penelitian normatif, kasus-kasus tersebut dapat dipelajari untuk memperoleh suatu gambaran terhadap dampak dimensi pernormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (input) dalam eksplanasi hukum.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Peneliti meneliti dari bahan kepustakaan dengan maksud dan tujuan untuk lebih fokus pada aturan hukum yang lebih Penelitian ini relevan, yang mana bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, traktat, konvensi yang sudah diratifikasi, perjanjian perjanjian keperdataan para pihak, dan sebagainya.

Adapun bahan hukum primer yang penulis pakai adalah:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 4) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya.
 - 5) Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
 - 8) Permendagri No. 108 Tahun 2016 Tentang Penggolongan dan Kodefikasi Barang Milik Daerah;
 - 9) Permendagri No. 1 Tahun 2019 Tentang Penyusutan Barang Milik Daerah;
 - 10) Permendagri No.47 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pembukuan, Inventarisasi, Dan Pelaporan Barang Milik Daerah.
 - 11) Serta peraturan lain yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- b. Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum sekunder adalah buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, laporan penelitian ilmu hukum, artikel ilmiah hukum, bahan seminar, lokakarya dan sebagainya. Dalam penelitian ini penulis

menggunakan bahan hukum sekunder dari buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, laporan penelitian ilmu hukum baik berupa tesis, artikel ilmiah hukum dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tertier

Di dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan adalah kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain. Yang mana kamus yang digunakan agar lebih mengerti istilah-istilah hukum, kata-kata ataupun pengertian yang berkaitan dengan istilah hukum dan yang berhubungan dengan penelitian ini.

4. Analisis Bahan Hukum

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan analisa hukum yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis bahan hukum yang dilakukan dengan beberapa cara antara lain yaitu:

- a) Menginventarisasi yaitu dalam penelitian ini, pertama-tama peneliti melakukan pengumpulan semua informasi tertulis yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, internet kemudian dipilah yang ada kaitannya dengan permasalahan yang sedang diteliti yaitu pengaturan fungsi staf administrasi kantor notaris dalam menjaga kerahasiaan akta baru kemudian dipilih informasi relevan dan essensial, selanjutnya penulis menentukan isu hukumnya (*legal issue*).
- b) Mensistematisasikan, yaitu informasi dan bahan hukum yang telah diinventarisasikan dan dipilah-pilah dengan mengambil bahan hukum yang ada relevansinya dengan materi yang dibahas kemudian disusun

secara sistematis untuk mendapatkan gambaran mengenai permasalahan yang diteliti.

- c) Menginterpretasikan, semua peraturan perundang-undangan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan mengelola tatanan aturan yang ada, yang didalamnya berlangsung interpretasi, pembentukan dan penjabaran pengertian-pengertian dalam hukum dari solusi masalah dapat dirancang dan ditawarkan.

H. Sistematika Penulisan

Tujuan penelitian ini secara tersistematis di bagi menjadi lima (5) bab yang terdiri dari beberapa sub bab, sebagai berikut uraiannya:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi tentang Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan beberapa sub bab yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN, PEMERINTAH DAERAH DAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH

Berisi tentang Tinjauan Umum. Dalam bab ini diuraikan tentang Kewenangan, Pemerintah Daerah, dan Pengelolaan Barang Milik Daerah.

BAB III PENGATURAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM HAK PENGELOLAAN TANAH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH

Berisi tentang Pembahasan dari rumusan masalah 1 (satu). Dalam bab ini akan menguraikan tentang jawaban atas persoalan pada rumusan masalah yang pertama, yaitu mengenai pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah.

BAB IV PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH DALAM HAK PENGELOLAAN TANAH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH

Berisi tentang Pembahasan dari rumusan masalah 2 (dua). Dalam bab ini akan menguraikan tentang jawaban atas persoalan pada rumusan masalah yang kedua, yaitu pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah.

BAB V PENUTUP

Merupakan bab Penutup. Dalam bab ini akan ada kesimpulan dari pembahasan dan disertai saran. Kesimpulan ini merupakan jawaban pembahasan dari pokok permasalahan yang diuraikan pada bab sebelumnya. Saran merupakan sumbangan pemikiran penulis terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Hak Pengelolaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah sehingga diharapkan dapat menjadi bahan masukan terutama bagi pihak-pihak yang terkait serta dapat

mengembangkan ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang ilmu hukum pemerintahan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN, PEMERINTAH DAERAH, DAN PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH

A. Kewenangan

Kewenangan memproduksi keputusan hanya bisa didapatkan dengan dua jenis cara, yakni atribusi atau delegasi. Atribusi dapat didefinisikan sebagai wewenang yang dimiliki suatu kedudukan. Atribusi ialah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Berdasarkan dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi Pemerintahan menjabarkan bahwa “Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.” Kewenangan delegasi dalam hal ini adalah adanya pemindahan atau penggantian suatu kewenangan yang tersedia.

Jika kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum. Oleh sebab itu, pengertian atribusi dan delegasi alat-alat membantu untuk mengecek eksistensi wewenang suatu badan.. Pemikiran negara hukum menyebabkan, bahwa jika penguasa berkehendak untuk menempatkan kewajibannya di atas para warga (masyarakat), maka kewenangannya wajib ditemukan pada suatu undang-undang. Didalamnya juga terdapat suatu legimitasi yang demokratis.

Parlemen menjadi bagian dari pembuat undang-undang dalam arti formal. Pada para warga (masyarakat) hanya dapat diberikan kewajiban-kewajiban dengan kerjasama dari para wakil rakyat yang dipilih oleh mereka. Ini berarti, bahwa juga atribusi dan delegasi kewenangan mengakibatkan keputusan yang dibuat wajib dilandaskan pada undang-undang formal, dengan syarat minimal keputusan tersebut menjabarkan beragam kewajiban di atas warga (masyarakat).¹

Dalam hal mandat pengakuan atau pengalihan kewenangan tidak memiliki eksistensi. Disini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal-hal tertentu seseorang memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa. Misalkan seorang Menteri, mengambil keputusan tertentu atau menandatangani keputusan tertentu. Namun, menurut hukum menteri itu tetap merupakan badan yang berwenang. Secara formal dia mengambil keputusan dan dialah yang bertanggungjawab. Akan tetapi, karena hampir tidak bisa dilakukan bahwa seorang Menteri membuat sendiri keputusan-keputusan, maka dia harus menyerahkan satu dan lain hal kepada pegawainya. Memang dengan sendirinya dia selalu dapat memberikan petunjuk dan bila perlu membuat sendiri keputusan tertentu. Dalam hal ini, pegawai yang diberikan tugas harus merundingkan dengan Menterinya.²

Kewenangan kata imbuhan yang bersal dari kata dasar wenang, yang apabila diartikan ke dalam bahasa hukum memiliki pengertian yang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan merupakan gambaran dari adanya suatu hak yang

¹ Phlipus M Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta , 2011, hlm. 130.

²*Ibid.*

dimiliki oleh seseorang tertentu yang berwenang untuk melakukan perbuatan atau tidak melakukan perbuatan sama sekali. Secara singkat pengertian kekuasaan dijelaskan sebagai kemampuan untuk melakukan suatu kehendak dari seseorang akibat jabatan yang dimilikinya.

Dikaji dalam segi bidang hukum, maksud dan tujuan dari wewenang di dalamnya sekaligus di ikuti oleh hak dan kewajiban yang ditimbulkan. Apabila dikaitkan dengan otonomi daerah, hak memiliki arti sebagai kekuasaan untuk mengurus, menentukan dan mengatur urusannya sendiri (*self regelen*) dan mengelola berdasarkan ciri dan karakteristik sendiri (*self besturen*). Sedangkan pengertian kewajiban memiliki pengertian istilah yang ditunjukan dari segi horizontal dan vertikal. Kewajiban secara horizontal ditunjukan bahwa kekuasaan tersebut untuk menjalankan dan melakukan penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan yang dimiliki seseorang karena jabatan yang diembanya di peruntukan sebagai hak untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tatanan tertib administrasi dalam ikatan pemerintah negara secara keseluruhan yang tidak dapat terpisahkan satu dengan lainnya.³

Pengertian istilah kewenangan berbeda pula apabila dikaji menurut KBBI. Kewenangan merupakan hal yang berwenang yang di dalamnya berisi hak, kekuasaan dan kewajiban yang dipunyai seseorang karena jabatannya untuk melakukan sesuatu hal.⁴ Peneliti mengemukakan bahwa pengertian kewenangan adalah keputusan yang dibuat oleh orang/lembaga/instansi yang berwenang (yang

³Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 80.

⁴Ebta Setiawan, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus versi online/daring (dalam jaringan), <http://kbbi.web.id/wenang> (online), diakses pada 26 Juli 2024.

berkuasa) akibat jabatannya dapat melakukan perbuatan berupa perintah, kewajiban dan tanggung jawab yang diberikan atau di limpahkan kepada orang tertentu.

Kekuasaan bermakna sama dengan wewenang, sebab kekuasaan yang melekat pada badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif merupakan kekuasaan formal. Kekuasaan dapat dikategorikan sebagai unsur penting suatu negara dalam proses eksekusi pemerintahan, selain unsur-unsur seperti:

1. Hukum;
2. Kewenangan (wewenang);
3. Keadilan;
4. Kejujuran;
5. Kebijakanbestarian, dan;
6. Kebijakan.⁵

Kekuasaan juga merupakan inti dari eksekusi negara dengan tujuan pergerakan negara (*de staat in beweging*) dengan hasil negara dapat semaksimal mungkin melayani rakyatnya. Oleh karena itu, kekuasaan wajib diberikan kepada negara. Budiardjo mengartikan kekuasaan berupa kemampuan individu atau kelompok yang bertujuan mempersuasi perilaku individu atau kelompok lain sehingga selaras dengan kemauan pihak tertentu (individu, kelompok, bahkan negara).⁶

Demi terlaksananya kekuasaan, maka diperlukan penguasa sehingga negara dapat dikonsepkan sebagai kumpulan jawabatan (*een ambten complex*) yang diisi oleh beberapa pejabat yang menyokong suatu hak dan kewajiban berdasarkan konstruksi subyek kewajiban.⁷ Kesimpulannya, terdapat dua aspek dalam kekuasaan, yakni politik dan hukum. Sementara hanya terdapat satu aspek dalam

⁵Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38

⁶Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 35

⁷Rusadi Kantaprawira, *Op.Cit*, hlm. 39

kewenangan, yakni aspek hukum dalam artian bersumber dari dalam dan luar konstitusi (*inkonstitusional*). Contohnya ialah kudeta atau perang. Sedangkan, kewenangan valid bersumber dari konstitusi.

Kesalahan yang kerap ditemui ialah penyamaan konsep kewenangan dan wewenang. Padahal, wewenang merupakan kata benda jika dilihat dari istilah hukum Belanda "*bevoegheid*". Hadjon mencermati bahwa terdapat sedikit perbedaan istilah antara keduanya, tepatnya pada ciri khas hukumnya. "*Bevoegheid*" dipakai dalam konteks hukum publik dan privat. Sementara kewenangan atau wewenang sewajarnya dipakai dalam konteks hukum publik.⁸

Dalam konteks kekuasaan formal, kewenangan ialah kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan legislatif (sesuai dengan undang-undang).⁹ Dalam artian lain yakni dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap sekelompok individu tertentu atau kekuasaan yang melekat pada bidang pemerintahan.¹⁰

Syarifudin berasumsi bahwa terdapat perbedaan antara definisi kewenangan dan wewenang. Seharusnya kedua konsep dipisahkan maknanya dalam aplikasi hukum di Indonesia. Kewenangan (*authority, gezag*) ialah kekuasaan yang bersumber dari undang-undang, sementara wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya berupa "*onderdeel*" (bagian) khusus dari kewenangan. Kewenangan mengandung wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang berada dalam lingkup hukum publik, pemerintahan (mulai dari wewenang membuat keputusan hingga

⁸Phillipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 20

⁹Tim Bahasa Pustaka, 1996. hlm 1128

¹⁰Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 78. 1

pelaksanaan tugas, distribusi, dan delegasi yang ditetapkan dalam peraturan perundangan).

Wewenang dalam konteks yuridis ialah kemampuan untuk menyebabkan dampak hukum sesuai dengan konten peraturan perundang-undangan.¹¹ Stoud mengartikan wewenang sebagai berikut:

"bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer". Artinya, wewenang ialah aturan-aturan secara holistik yang berkorelasi dengan perolehan dan pemakaian wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam konteks hukum publik pula.¹²

Berdasarkan beragam definisi kewenangan pada penjabaran sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kewenangan jelas berbeda dengan wewenang. Kewenangan ialah kekuasaan formal yang bersumber dari undang-undang (bersifat umum). Sementara wewenang bersifat lebih khusus. Contohnya, jika subyek hukum diberi kewenangan oleh undang-undang, maka subyek yang bersangkutan berwenang untuk mengerjakan suatu aktivitas sesuai dengan kewenangan tersebut.

Kewenangan yang melekat pada institusi pemerintahan dalam bertindak secara riil, membuat pengaturan atau keputusan harus didasarkan pada kewenangan yang diperolehnya sesuai konstitusi, baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Atribusi mengarah pada kewenangan original berlandaskan konstitusi (UUD 1945). Sementara delegasi, wajib diperjelas pengalihan wewenang tersebut kepada

¹¹Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65

¹²Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4

institusi pemerintah lainnya, Sedangkan pada mandat tidak terdapat keduanya, tetapi tindakan yang diberi mandat mengatas namakan mandator (pemberi mandat).

Bagir Manan mengemukakan bahwa “makna wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*)”. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Dalam hukum, wewenang ialah sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti bahwa kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹³

Menurut Brouwer, atribusi ialah pemberian kewenangan asli yang tidak diambil dari kewenangan sebelumnya oleh badan legislatif independen kepada sebuah institusi pemerintahan negara. Legislatif membuat kewenangan independen tanpa perluasan kewenangan sebelumnya dan diberikan kepada pihak yang memiliki kredibilitas tinggi.¹⁴ Delegasi ialah kewenangan yang dipindahkan dari kewenangan atribusi suatu institusi pemerintahan kepada institusi lain sehingga delegator dapat mencoba kewenangan tersebut atas namanya. Sementara mandat bukan keduanya, melainkan mandator memberikan kewenangan pada mandatoris untuk bertindak sesuatu atas nama mandator.

¹³Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2015, hlm. 12.

¹⁴J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibr, 1998, hlm. 16-17

Jelas terlihat basis perbedaan antara kewenangan atribusi dan delegasi. Kewenangan pada atribusi siap dialihkan, sementara delegasi tidak. Berkorelasi dengan asas legalitas, kewenangan tidak bisa didelegasikan secara masiv, posibilitasnya ialah pada situasi yang sesuai dengan peraturan hukum berkenaan delegasi tersebut, sebab delegasi wajib melengkapi beberapa syarat, yakni sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak bisa lagi memakai wewenang yang telah diberikan secara individu;
2. Delegasi wajib berlandaskan ketentuan perundang-undangan, maka kemungkinannya ialah delegasi terjadi hanya saat ketentuan dalam perundang-undangan terpenuhi;
3. Delegasi buka kepada bawahan, maknanya ialah dalam hierarki kepegawaian tidak diizinkan delegasi terjadi;
4. Kewajiban mengungkap keterangan (penjabaran), maknanya delegans berwenang untuk mengajukan permintaan penjelasan mengenai eksekusi wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan atau "*beleidsregel*", yaitu delegans mengarahkan mengenai pemakaian wewenang tersebut.¹⁵

Kewenangan wajib didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku (konstitusi) agar dapat dikatakan sah. Dampaknya, pejabat instansi yang membuat keputusan disokong oleh asal kewenangan yang bersangkutan. Stroink menjabarkan bahwa sumber kewenangan pejabat atau institusi pemerintahan bisa didapatkan melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan institusi pemerintah ialah kewenangan yang diperkuat oleh hukum positif dengan tujuan untuk mengorganisir dan membuat *status quo*. Apabila kewenangan tidak ada, maka keputusan yuridis tidak dapat dibuat secara benar.¹⁶

¹⁵Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 5

¹⁶F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, , Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 219

B. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pengertian pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh

¹⁷ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, hlm.1

undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.¹⁸ Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:¹⁹

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan

¹⁸*Ibid*, hlm.5.

¹⁹Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm.77

tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

2. Asas Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya. Contohnya adalah penugasan dari Gubernur kepada Bupati atau Walikota kepada perangkat camat atau desa.²⁰

²⁰*Ibid*, hlm.12

Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu: ²¹

- a. Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*oppenbaar lichaam*) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.
- b. Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

3. Tujuan Pemerintah Daerah

Tujuan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang

²¹Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm.30-34.

tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.²²

4. Tugas Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “Contoh dari urusan pemerintahan absolut adalah: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta Agama.”

Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

²²Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, hlm.23.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan

Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.”

Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Fungsi pemerintahan yang dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah.

Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “Contoh dari urusan pemerintahan pilihan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber daya mineral; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.”

Fungsi Pemerintahan Umum adalah fungsi pemerintahan umum yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaiannya dilakukan melalui gubernur.

Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah:

- a. Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
- b. Koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.
- c. Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
- d. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
- e. Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
- f. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
- g. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

Urusan-urusan yang tertera di atas dilaksanakan oleh kepala daerah beserta perangkat DPRD. Urusan yang telah dilaksanakan atau direncanakan selanjutnya dapat dibuat dalam suatu peraturan daerah. Peraturan daerah ini wajib untuk disebarluaskan sehingga masyarakat umum mendapatkan informasi yang tepat. Dalam pembiayaan urusan tersebut, pemerintah daerah berhak untuk menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ataupun melalui pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, ataupun pemerintah negara lain secara *government to government*. Selain itu, pembiayaan dapat berasal dari

lembaga keuangan dan masyarakat karena pemerintah daerah dapat menerbitkan obligasi.

4. Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan “*macht*”. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Menurut hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Wewenang memiliki keterkaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yaitu horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Kemudian wewenang dalam pengertian vertikal memiliki arti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota terkait otonomi daerah telah dipaparkan dalam peraturan perundangundangan.

Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
Urusan Pemerintahan yang penggunaanya dalam Daerah kabupaten/kota;
Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.”

Pemerintah daerah juga turut berperan dalam menegakkan peraturan yang mengatur beroperasinya taman rekreasi yang berada di wilayah kekuasaan suatu daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menerapkan peraturan yang telah dibentuk seperti peraturan perundangundangan. Peraturan daerah (perda) dalam pembentukannya harus tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan perundang-undangan yang telah ditentukan. Salah satu hal yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diantaranya adalah menyangkut tentang landasannya. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa perundang-undangan tersebut harus dibuat.

Menurut Bagir Manan terdapat tiga landasan yang digunakan dalam menyusun perundang-undangan agar menghasilkan perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas.²³

a. Landasan yuridis

Ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam perundang-undangan atau tidak. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam perundang-undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan. Landasan ini dibagi menjadi tiga bagian:

- 1) Dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan.

²³Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 76.

2) Dari segi materiil sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

3) Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi 3 hal:

- a) Kewenangan dari pembuat perundang-undangan.
- b) Kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur.
- c) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan perundang-undangan.

Landasan yuridis Dalam suatu perundang-undangan ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”.

b. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Menurut Rosyidi Ranggawidjaja Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Sehingga dalam kondisi demikian maka perundang-undangan tidak mungkin lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi di masyarakat dalam rangka penyusunan suatu perundang-undangan maka tidak begitu banyak lagi pengarahan institusi kekuasaan dalam melaksanakannya.

c. Landasan Filosofis

Dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan (pemerintah) ke dalam suatu

rencana atau draft peraturan negara. Suatu rumusan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*rechthvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup masyarakat yaitu cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der grerechtsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idée der eedelijkheid*).²⁴ Dengan demikian perundangundangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusannya mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Dalam konteks negara Indonesia yang menjadi induk dari landasan filosofis ini adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota terkait otonomi daerah telah dipaparkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan dan penegakan ketentuan hukum positif diperlukan wewenang, tanpa wewenang tidak dapat dibuat keputusan yuridis yang bersifat konkret (harus ada wewenang atau asas legalitas), oleh karena itu izin harus berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Beragam organ pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah, mulai dari administrasi Negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi Negara terendah (lurah), berwenang memberikan izin. Oleh karena itu izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan.

²⁴ Budiman NPD, *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 33

C. Pengelolaan Barang Milik Daerah

1. Pengertian Pengelolaan aset/Barang Milik Daerah

Aset adalah semua kekayaan yang dimiliki oleh suatu pemerintah, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud yang dapat dinilai dengan satuan mata uang dan digunakan dalam operasional pemerintahan. Pengelolaan barang milik daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan dan pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Dengan adanya perencanaan kebutuhan aset tersebut, pemerintah daerah dapat terhindarkan dari kepemilikan aset yang sesuai dengan kebutuhan sehingga dapat menjaga dan meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Selain faktor perencanaan kebutuhan aset, faktor pengamanan dan pemeliharaan aset juga menjadi pertimbangan pemerintah daerah. dengan pengamanan dan pemeliharaan aset, pemerintah daerah dapat menjaga kepemilikan dan dapat menerima manfaat ekonomis aset dalam rangka usaha pemerintah daerah memberikan pelayanan pada masyarakat.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk mengelola semua aset daerahnya. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut agar dapat mengelola aset daerah dengan profesional, transparan, akuntabel, efektif dan efisien. Pemerintah daerah perlu memiliki sistem yang handal untuk mendukung pelaksanaan pengelolaan aset daerah mulai dari sistem perencanaan, pelaksanaan/pemanfaatan, dan sistem pengawasan. Untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan aset daerah, maka perlu adanya indikator kinerja mengenai pengelolaan aset daerah. Hal tersebut bertujuan untuk memudahkan proses pengawasan dan

evaluasi yang dilakukan oleh masyarakat dan DPRD terhadap setiap kinerja pemerintah daerah.²⁵

Pengelolaan aset daerah merupakan suatu proses dalam rangka mengelola kekayaan/aset daerah yang sudah ada sebelumnya dan yang diperoleh dari beban APBD atau perolehan lainnya yang sah yang dapat dimanfaatkan untuk menunjang kegiatan pemerintah daerah maupun masyarakatnya. “Menurut Mardiasmo bahwa dalam melaksanakan pengelolaan aset daerah harus memenuhi beberapa aspek, yaitu akuntabilitas hukum, akuntabilitas proses, sumber daya manusia (SDM) yang profesional, anggaran, dan pengawasan.

Faktor yang tidak kalah penting dalam pengelolaan aset pemerintah daerah adalah adalah sistem informasi data. Dengan adanya sistem informasi data aset pemerintah daerah yang memadai, pemerintah dapat lebih mudah dan cepat untuk memperoleh data terkait aset ketika dibutuhkan sewaktu- waktu. Dengan sistem informasi data, pemerintah daerah juga dapat menyusun laporan aset secara lebih baik sehingga dapat memberikan informasi yang lebih handal pada pemakai informasi dalam laporan keuangan. Selain faktor- faktor pengelolaan aset tanah dan bangunan dalam penelitian ini yang didasarkan pada teori Undang- undang, pemerintah daerah harus memperhatikan aspek kebijakan pimpinan dan aspek strategis. Dengan adanya kedua aspek tersebut akan dapat mengoptimalkan manfaat aset bagi pemerintahan daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa urusan pemerintah di bidang pelayanan pertanahan diserahkan kepada pemerintah daerah

²⁵ Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, C.V Andi Offset, Yogyakarta, 2004, hlm. 114.

sebagai urusan yang wajib dilaksanakan. Hanya saja proses penyerahan wewenang tersebut tidak dapat berjalan karena peraturan pelaksana yang diterbitkan Pemerintah menganulir kewenangan pemerintah daerah dalam mengurus bidang pertanahan. Bidang pertanahan yang dapat diurus oleh pemerintah daerah hanya menyangkut kebijakan, sementara mengenai perbuatan kebijakan hukum di bidang pertanahan secara nasional tetap menjadi wewenang pemerintah. Bidang pertanahan yang selama ini ditangani pemerintah daerah hanya menyangkut pengaturan dan pengurusan tanah-tanah (aset) yang dimiliki atau dikuasai pemerintah daerah.

2. Azas-azas Pengelolaan Barang Milik Daerah

Barang milik daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus di kelolah dengan baik dan benar, yang pada gilirannya dapat mewujudkan pengelolaan barang milik daerah dengan memperhatikan azas- azas sebagai berikut: ²⁶

- a) Azas fungsional
yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengelola barang, dan kepala daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing.
- b) Azas kepastian hukum
yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundangundangan.
- c) Azas tansparansi
yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus tansparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang banr.
- d) Azas efesien
yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan- batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.

²⁶ T. Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta, 2012, hlm. 48

- e) Azas akuntabilitas
yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat.
- f) Azas kepastian nilai
yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca pemerintah daerah.

3. Prinsip Dasar Pengelolaan Aset Daerah

Pada dasarnya pengelolaan aset yang dimiliki oleh daerah atau perusahaan mempunyai azas atau prinsip yang sama. Karena tujuan utamanya adalah bagaimana proses pengelolaan aset daerah tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan hasilnya harus nyata dan dirasakan manfaatnya bagi kehidupan dan kemajuan rakyat. Oleh karena itu agar pengelolaan atau manajemen pengelolaan kekayaan daerah dapat mencapai hasil yang diharapkan, haruslah diterapkan prinsip- prinsip manajemen modern yang intinya adalah adanya perencanaan yang matang pelaksanaan yang tepat dan pengawasan yang ketat.

Perencanaan yang matang memerlukan syarat adanya kemampuan dan kecermatan untuk melihat apa yang terjadi di masa lalu, apa yang dibutuhkan pada saat ini serta perubahan dan perkembangan yang akan terjadi dimasa yang akan datang. Dalam konteks pengelolaan kekayaan daerah maka idenya harus ada validasi data, pengetahuan dan kemampuan untuk mengukur apa dan berapa potensi kekayaan yang dimiliki dan bagaimana perencanaan penggunaan sesuai dengan kebutuhan saat ini dan dimasa yang akan datang. Dengan perencanaan yang matang, masyarakat akan terhindar dari pemborosan, dan tidak merugikan generasi yang akan datang.

Pelaksanaan yang tepat, mensyaratkan adanya proses penyelenggaraan yang efisien, efektif, dan sesuai dengan perencanaan yang telah diterapkan. Hal ini dapat dicapai jika didukung oleh adanya aturan yang jelas, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas diantara para pihak yang terkait didukung pula oleh profesionalisme bagi para pelaksananya. Pengamanan terhadap kekayaan daerah yang harus dilakukan secara memadai, baik pengamanan fisik maupun melalui sistem akuntansi (sistem pengendalian intern). Hal yang paling penting diperhatikan oleh pemerintah daerah adalah perlu dilakukannya perencanaan terhadap biaya operasi dan pemeliharaan untuk setiap kekayaan yang dibeli atau diadakan. Hal itu disebabkan serangkaian biaya operasi dan pemeliharaan tidak dikaitkan dengan belanja inventasi modal.

Prinsip yang ketiga adalah pengawasan yang ketat. Artinya adalah bukan model pengawasan yang membelenggu dan mengakibatkan kesulitan bagi pelaksana dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Juga bukan pengawasan yang cenderung mencari-cari kesalahan terhadap para pelaksana. Adapun yang dimaksud dengan pengawasan yang ketat dalam manajemen modern adalah konsistensi didalam menerapkan prinsip, aturan dan mekanisme yang telah ditetapkan. Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpangan dalam perencanaan maupun pengelolaan aset yang dimiliki daerah. sistem dan teknik pengawasan perlu ditingkatkan agar masyarakat tidak mudah dikelabui oleh oknum-oknum yang hendak menyalahgunakan kekayaan milik daerah.

4. Manajemen Aset Daerah

Jika berbicara manajemen aset secara umum, Kita tidak terlepas dari siklus pengelolaan barang yang dimulai dari perencanaannya, sampai penghapusan

barang tersebut. Manajemen aset merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari manajemen keuangan dan secara umum terkait dengan administrasi pembangunan daerah khususnya yang berkaitan dengan nilai aset, pencatatan nilai aset dalam neraca tahunan daerah, maupun dalam penyusunan prioritas dalam pembangunan. Manajemen aset diartikan sebagai suatu kegiatan manajemen dalam mengelolah penggunaan dana yang ditujukan dalam rangka meningkatkan kontrol atau pengawasan terhadap aset tetap dan aset bergerak yang disesuaikan dengan nilai yang wajar.

Menurut Muamar Alkadafi mengemukakan bahwa manajemen aset adalah ilmu atau seni untuk memandu pengelolaan kekayaan yang mencakup proses merencanakan kebutuhan aset, mendapatkan, menginventarisasi, melakukan legal audit, menilai, mengoperasikan, memelihara, membaharukan atau menghapuskan hingga mengalihkan aset secara efektif dan efisiensi.²⁷

Manajemen aset secara umum, kita tidak terlepas dari siklus penegelolaan barang, yang dimulai dari perencanaannya sampai penghapusan barang tersebut adalah sebagai berikut:

- a) perencanaan (*planning*) meliputi penentuan kebutuhan (*requirement*) dan penganggarnya (*budgeting*).
- b) Pengadaan (*Procurement*) meliputi cara pelaksanaannya, standar barang dan harga atau penyusunan spesifikasi dan sebagainya.
- c) Penyimpanan dan penyaluran (*storage and distribution*)
- d) Pengendalian (*controlling*),
- e) Pemeliharaan (*maintenance*),
- f) Pengamanan (*safety*),
- g) Pemanfaatan penggunaan (*utilities*),
- h) Penghapusan (*disposal*)
- i) Inventarisasi (*Inventarization*).²⁸

²⁷ Muamar Alkadafi, *Administrasi pemerintahan daerah di Indonesia*, Cahaya Firdaus, Pekanbaru, 2018, hlm. 48

²⁸ *Ibid.*

Sedangkan kalau berpedoman pada landasan terbaru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah meliputi: Perencanaan kebutuhan dan penganggaran, Pengadaan, Penggunaan, Pemanfaatan, Pengamanan dan pemeliharaan, Penilaian, Pemindahtanganan, Pemusnahan, Penghapusan, Penatausahaan, dan Pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Manajemen aset sebetulnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Manajemen Keuangan dan secara umum terkait dengan administrasi pembangunan daerah khususnya yang berkaitan dengan nilai aset, pemanfaatan aset, pencatatan nilai aset dalam neraca tahunan daerah, maupun dalam penyusunan prioritas dalam pembangunan.

Pengertian mengenai Barang Milik Daerah yang terbaru adalah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 sebagai berikut:

- 1) Barang Milik Daerah meliputi:
 - a. Barang yang dibeli atau peroleh atas beban APBD
 - b. Barang yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- 2) Barang yang sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. Barang yang diperoleh dari hibah/ sumbangan atau sejenisnya
 - b. Barang yang diperoleh sebagai pelaksana dari perjanjian/ kontrak
 - c. Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang- undang
 - d. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh ketentuan hukum tetap.

Menurut Nurma, Pengelolaan Barang Milik daerah Meliputi Proses Perencanaan kebutuhan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Dimana pada setiap item pengelolaan aset daerah diatas telah jelas bentuk atau siklus pengelolaan aset daerah.²⁹

²⁹Nurma, *Strategi Pembangunan Daerah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 87.

BAB III

PENGATURAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

DALAM HAK PENGELOLAAN TANAH

SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH

A. Kewenangan Dalam Hak Pengelolaan Tanah

Philipus M Hadjon mengemukakan pendapat tentang pengertian kewenangan, yaitu:

“Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun dalam konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.”¹

Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Atau dengan perkataan lain, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.² Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Administrasi, karena pemerintahan baru dapat melakukan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

¹ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 105.

² S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

(*legaliteit beginselen*). Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, sehingga bersifat sah.³

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip itu tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu : atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto dalam Hukum Administrasi Negara dikutip oleh Ridwan HR⁴ mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Pada Atribusi dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.

Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau *concurrent*. Setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.⁵

Saat ini, prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menekankan perwujudan otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab dengan memerhatikan

³Suriansyah Murhani, *Kewenangan Pemerintah Dalam Mengurus Bidang Pertanahan*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2009, hlm. 14

⁴HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 110.

⁵Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*, Graha Ilmu. Yogyakarta, 2009, hlm. 223.

keseimbangan hubungan antarpemerintahan. Dengan kata lain, prinsip otonomi saat ini berdasarkan atas asas desentralisasi berkeseimbangan.⁶

Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pembagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut dibagi secara proporsional antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, maka ditetapkan kriteria pembagian urusan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.⁷

Ruang lingkup agrarian dalam Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA) yaitu meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ruang lingkup bumi, meliputi permukaan bumi (tanah), tubuh bumi, dan ruang yang ada di bawah permukaan air. Dengan demikian, tanah merupakan bagian kecil dari agraria. Tanah yang dimaksudkan disini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis, yang disebut hak penguasaan atas tanah. Salah satu hak penguasaan atas tanah dalam UUPA, yaitu hak menguasai Negara atas tanah, yang dimuat dalam Pasal 2 UUPA.

⁶ Sadu Wasistiono, *Esensi UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Makalah disampaikan pada Rakernas Asosiasi DPRD Kota-Se-Indonesia, Batam, 2005, hlm. 4.

⁷*Ibid*

Pasal 2 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Wewenang hak menguasai Negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Kewenangan yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan tanah di daerah yang bersangkutan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 14 ayat 2 UUPA yang meliputi perencanaan tanah pertanian dan tanah nonpertanian sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Pasal 2 ayat (4) UUPA menegaskan bahwa hak menguasai Negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, hak menguasai Negara atas tanah dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut diberikan oleh Negara

kepada Pemerintah Daerah sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Secara tersirat dapat dikatakan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, urusan tanah merupakan kewenangan yang sifatnya terpusat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Namun demikian, kalau diperlukan kewenangan di bidang pertanahan yang sifatnya terpusat tersebut dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah tidak dapat melaksanakan urusan di bidang pertanahan kalau tidak diberikan pelimpahan kewenangan oleh Pemerintah Pusat. Pelaksanaan kewenangan di bidang pertanahan yang sifatnya terpusat oleh Pemerintah Pusat dalam rangka mewujudkan salah satu tujuan dibentuknya, yaitu terwujudnya kesatuan (unifikasi) hukum.⁸

Pada mulanya sejak berlakunya UUPA, kewenangan di bidang administrasi pertanahan dilaksanakan oleh Menteri Agraria, kemudian dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Agraria Departemen dalam Negeri. Sejak Tahun 1988 dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), kewenangan di bidang administrasi pertanahan dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional/Menteri Negara Agraria. Setelah 39 tahun berlakunya UUPA, diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya mengatur otonomi daerah. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 terjadi perubahan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yaitu semua bidang

⁸ Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Bidang Pertanahan, *Jurnal ADIL* Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2011, hlm. 241.

kegiatan pembangunan yang semula sifatnya terpusat pada Pemerintah Pusat, kemudian ada beberapa bidang kegiatan pembangunan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Bidang kegiatan pembangunan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, antara lain adalah pertanahan. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa ada beberapa bidang kegiatan pembangunan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, salah satunya adalah pelayanan pertanahan.

Dalam pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah, Pemerintah Pusat dapat menguasai (memberi kuasa) kepada Pemerintah Daerah, namun hal itu bukan merupakan suatu keharusan. Kata-kata “dapat dikuasakan” dan “sekedar diperlukan” memberi tekanan bahwa pemberian kuasa kepada Pemerintah Daerah bukan suatu keharusan.⁹

Pembagian urusan pemerintahan menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terbagi menjadi 3 bagaian. Pertama urusan pemerintahan absolut, ini adalah urusan yang sepenuhnya berada ditangan pemerintah pusat, tapi pemerintah pusat bisa melimpahkan pelaksanaannya kepada daerah sesuai dengan asas dekonsentrasi. Kedua, adalah urusan pemerintahan konkuren, pengertiannya adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, urusan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksana otonomi daerah. Ketiga adalah urusan pemerintahan umum, ini adalah urusan pemerintahan yang menjadi

⁹Nur Hasanah Ismai, *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah, dan ideologi Politik pertanahan*, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2000, hlm. 34.

kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Pelaksanaanya bisa diserahkan kepada gubernur atau bupati di daerahnya masing-masing.

Dalam konteks pertanahan, ketentuan ini setidaknya menimbulkan ketidakjelasan apabila kita kaitkan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan sandaran UUPA. Dalam pasal tersebut tidak disebutkan tentang kemungkinan penyerahan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kepada pemerintah daerah, tetapi justru harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara tegas dinyatakan bahwa bidang tersebut harus dikuasai oleh negara demi terciptanya kemakmuran rakyat.

Sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA berdasarkan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam hukum tanah nasional, ternyata bahwa pembentukan hukum tanah nasional maupun pelaksanaannya menurut sifat dan pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Sejak perubahan politik hukum pemerintah daerah, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, dari sentralisasi ke system desentralisasi, banyak perubahan fundamental ketatanegaraan yang harus disinkronisasikan, baik perundang-undangan maupun kelembagaan. Namun pada kenyataannya perundang-undangan dan kelembagaan belum berkolerasi satu sama lain, sehingga terkesan “otonomi setengah hati”, bila ini dibiarkan berlarut-larut, akan berdampak kepada

ketidakpastian hukum yang pada akhirnya jauh dari rasa keadilan dan kesejahteraan rakyat.¹⁰

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan dalam Pasal 12 dan tentang bidang-bidang yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang antara lain pelayanan pertanahan. Pelaksanaan yang dilimpahkan kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah adalah pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA bahwa hak menguasai dari negara, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah. Sementara itu, dalam penjelasan Pasal 2 UUPA disebutkan bahwa dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu dilakukan dalam rangka tugas medebewind.

Kewenangan yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, yaitu wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan tanah di daerah yang bersangkutan, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 14 ayat 2 UUPA yang meliputi perencanaan tanah pertanian dan tanah non pertanian sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.

Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom di bidang pertanahan meliputi: izin lokasi; pengadaan tanah untuk kepentingan umum; penyelesaian

¹⁰ Elita Rahmi, Tarik Menarik Antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan, *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2009, hlm. 145.

sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*; penetapan tanah ulayat lintas kabupaten/kota; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; izin membuka tanah; perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah kabupaten/kota yang termuat dalam lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota meliputi kewenangan dalam hal izin lokasi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, penyelesaian sengketa tanah garapan, penyelesaian masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan, penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, penetapan tanah ulayat, pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, izin membuka tanah, perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota. Kewenangan dalam izin lokasi meliputi: penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan persyaratan; kompilasi bahan koordinasi; pelaksanaan rapat koordinasi; pelaksanaan peninjauan lokasi; penyiapan berita acara koordinasi berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan dari kantor pertanahan kabupaten/kota dan pertimbangan teknis lainnya dari instansi terkait; pembuatan peta lokasi sebagai lampiran surat keputusan izin lokasi yang diterbitkan; penerbitan surat keputusan izin lokasi; pertimbangan dan usulan pencabutan izin dan pembatalan surat keputusan izin

lokasi dengan pertimbangan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota; monitoring dan pembinaan perolehan tanah.¹¹

Dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk menetapkan lokasi, membentuk panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, melaksanakan penyuluhan, melaksanakan inventarisasi, membentuk tim penilai tanah, menerima hasil penaksiran nilai tanah dari lembaga/tim penilai tanah, melaksanakan musyawarah, menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian, melaksanakan pemberian ganti kerugian, menyelesaikan sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian dan melaksanakan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota. Untuk menyelesaikan masalah tanah garapan, pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk menerima dan mengkaji laporan pengaduan sengketa tanah garapan, melakukan penelitian terhadap objek dan subjek sengketa, mencegah meluasnya dan pak sengketa tanah garapan, melakukan koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya, serta memfasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak.¹²

Untuk menganulir kontradiksi terkait penyerahan kewenangan untuk urusan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah, maka seharusnya pemerintah mengkaji ulang perihal kewenangan urusan pemerintahan dibidang pertanahan, apakah memang tetap ditentukan sebagai kewenangan pemerintah atau

¹¹Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cet. 1, Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 230

¹²*Ibid*, hlm. 231.

dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Apabila mengacu kepada pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, maka urusan di bidang pertanahan menjadi kewenangan Pemerintah. Tetapi tentu saja hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang saat ini masih berlaku yang menyatakan bahwa urusan bidang pelayanan pertanahan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan wajib. Seyogyanya kalau kita mengacu kepada UUD Tahun 1945 dan UUPA urusan pertanahan yang menyangkut hukum tanah nasional tetap menjadi kewenangan pemerintah, sedangkan untuk pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah dapat dilakukan tetapi hanya berdasarkan prinsip tugas pembantuan (*medebewid*), bukan melalui desentralisasi seperti yang selama ini ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Oleh karena itu, perlu dilakukan sinkronisasi antara UUPA dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, khususnya menyangkut kewenangan dalam bidang pertanahan.

B. Pengaturan Hak Pengelolaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah

Hak untuk mengatur dari Negara atau Pemerintah disebut sebagai wewenang atau kewenangan atau *bevoegdheid*. Wewenang atau kewenangan tersebut haruslah sah atau *rechtmatig* yang memiliki tiga fungsi, yaitu:¹³

1. Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnormen*).
2. Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*).

¹³*Ibid*, hlm. 30

3. Bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*).

Pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam urusan pertanahan di Indonesia diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Berikut adalah beberapa poin penting mengenai pengaturan tersebut:

1. Dasar Hukum

Khusus kewenangan di bidang pertanahan diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Kewenangan di bidang pertanahan oleh Negara diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan Negara atas tanah yang disebut hak menguasai Negara atas tanah, wewenanganya dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 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.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi landasan utama dalam pengaturan pertanahan di Indonesia. UUPA mengatur tentang penguasaan, pemilikan, dan pengelolaan tanah.

Hak menguasai oleh Negara yang pada intinya dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah yang sejak semula menurut sifatnya selalu dianggap sebagai tugas Pemerintah Pusat. Pengaturan dan penetapan tersebut yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilakukan oleh Pemerintah Pusat sendiri. Kalau pun ada pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya, pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekosentrasi kepada pejabat-pejabat Pemerintah Pusat yang ada di daerah atau pun kepada Pemerintah Daerah dalam rangka medebewind, bukan otonomi daerah.¹⁴

2. Kewenangan Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan nasional terkait pertanahan, termasuk pengaturan hak atas tanah, penyusunan rencana tata ruang wilayah, serta pengelolaan sumber daya alam yang berkaitan dengan tanah. Sebelum diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pengurusan bidang pertanahan ada pada Pemerintah Pusat yang bersifat sentralistik, sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah melaksanakan kewenangan pengurusan bidang pertanahan berdasarkan pelimpahan kewenangan yang bersifat *medebewind*.

Penyerahan kewenangan pengurusan bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah dibatasi hanya menyangkut kewenangan menyelenggarakan atau melaksanakan dan bukan kewenangan untuk mengatur. Penyerahan kewenangan itupun didasarkan asumsi bahwa instansi di daerah yang melaksanakan kewenangan tersebut merupakan instansi Pemerintah Pusat yang ada di daerah dan bukan sebagai lembaga otonom daerah.

¹⁴ Arie S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 40.

Dengan diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang di dalamnya mengatur otonomi daerah, mengubah kebijakan kewenangan pengelolaan bidang pertanahan, yaitu yang sebelumnya bersifat sentralistik diubah menjadi desentralistik. Otonomi daerah menghendaki adanya penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan pengertian bahwa kewenangan tersebut merupakan kepunyaan Pemerintah Daerah. Kebijakan otonomi daerah ditandai oleh lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang mengubah hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, yang sebelumnya bersifat sentralistik diubah menjadi desentralistik. Selain itu juga, pemerintah pusat juga bertanggung jawab dalam pengaturan mengenai masalah hukum pertanahan, penyelesaian sengketa tanah, dan pengelolaan tanah negara.

3. Kewenangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, memiliki kewenangan untuk melaksanakan dan mengimplementasikan kebijakan pertanahan yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah juga berwenang dalam penyusunan rencana tata ruang daerah dan pengelolaan tanah di wilayahnya, termasuk memberikan izin pemanfaatan tanah dan pengaturan penggunaan ruang berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) daerah.

4. Koordinasi dan Kerja Sama

Terdapat mekanisme koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa pengelolaan tanah berjalan dengan baik. Hal ini dilakukan melalui forum-forum koordinasi, seperti rapat koordinasi lintas sektoral.

Pemerintah daerah seharusnya melaporkan pelaksanaan kebijakan pertanahan dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan tanah kepada pemerintah pusat.

5. Sanksi dan Penegakan Hukum

Kewenangan juga mencakup aspek penegakan hukum. Pemerintah pusat memiliki kekuasaan dalam menangani sengketa tanah yang tidak dapat diselesaikan di tingkat daerah serta melakukan tindakan administratif. Pentingnya Penegakan Hukum dan Pengawasan aset daerah untuk: Mencegah Penyalahgunaan Aset Penegakan hukum dan pengawasan yang kuat dapat mencegah penyalahgunaan aset daerah, seperti penggunaan yang tidak sah atau penjualan tanpa izin. Transparansi dan Akuntabilitas; Pengawasan yang ketat memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan aset, memungkinkan publik untuk memantau dan menilai kinerja pemerintah daerah: Pengelolaan yang Efisien dengan pengawasan yang baik, pengelolaan aset dapat dilakukan secara lebih efisien, menghindari pemborosan sumber daya dan anggaran; Perlindungan Hukum Penegakan hukum yang konsisten memberikan perlindungan hukum terhadap aset daerah dari tindakan yang merugikan, seperti pencurian atau kerusakan; Dekonsentrasi dan Desentralisasi dalam pengelolaan pertanahan, terdapat sistem dekonsentrasi di mana pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola beberapa aspek pertanahan di daerah, namun tetap di bawah pengawasan dan regulasi pemerintah pusat.

Pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah di Indonesia diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan. Berikut adalah beberapa aspek utama pengaturan tersebut:

1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang ini, pemerintah daerah memiliki kewenangan mengelola tanah sebagai barang milik daerah berdasarkan prinsip otonomi daerah. Pemerintah daerah memiliki hak untuk mengelola tanah yang berada di wilayahnya, namun pengelolaan tersebut tetap harus mengikuti kebijakan yang diatur oleh pemerintah pusat.

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

Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang tata cara pengelolaan barang milik negara/daerah, termasuk tanah. Pengelolaan ini meliputi perencanaan kebutuhan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, hingga penghapusan dan pemindahtanganan.

Pemanfaatan tanah milik daerah bisa dilakukan melalui beberapa mekanisme seperti sewa, pinjam pakai, atau kerja sama pemanfaatan dengan pihak ketiga, namun dengan tetap memperhatikan ketentuan yang berlaku.

3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

UUPA memberikan dasar hukum bagi hak pengelolaan tanah oleh negara, termasuk oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah berwenang mengelola tanah-tanah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada mereka melalui hak pengelolaan (HPL). Hak ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah tersebut sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

4) Peraturan Daerah (Perda)

Setiap daerah juga bisa menetapkan peraturan daerah terkait dengan pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah, sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah masing-masing. Perda ini biasanya mengatur lebih lanjut mengenai tata cara pengelolaan, pemanfaatan, dan pengawasan barang milik daerah.

5) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri)

Permendagri juga memberikan pedoman lebih rinci kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan aset-aset milik daerah, termasuk tanah. Misalnya, Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Adapun Prinsip-Prinsip Pengelolaan Tanah Milik Daerah adalah:

a. Efisiensi dan Efektivitas

Tanah milik daerah harus dikelola secara efisien dan digunakan untuk kepentingan publik serta pembangunan daerah.

b. Akuntabilitas dan Transparansi

Pengelolaan tanah harus dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

c. Keadilan

Pengelolaan tanah harus memperhatikan keadilan sosial bagi masyarakat setempat.

Dengan adanya pengaturan ini, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengelola tanah secara efektif, namun tetap harus mengikuti regulasi dan pengawasan dari pemerintah pusat.

C. Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor 43/Pdt.G/2024/PN Jmb.

Putusan Pengadilan Negeri Jambi Akta Perdamaian Nomor 43/Pdt.G/2024/PN Jmb, dalam persidangan yang terbuka untuk umum dengan Pihak Penggugat yaitu A. Bachri, pada hari rabu tanggal 26 Juni 2024 telah datang menghadap guna mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jambi melawan Gubernur Provinsi Jambi sebagai Tergugat. Dalam gugatannya bahwa pihak Tergugat memiliki sebidang tanah di atas sebagian dari Sertipikat Hak Pakai Nomor 4 Tahun 1977 dengan luas 319 M² (meter persegi) terletak di Jalan Ahmad Chatib Kelurahan Pematang Sulur Kecamatan Telanaipura Kota Jambi. Terhadap sebidang tanah tersebut adalah milik Pihak Tergugat yang telah diproses pelepasan sesuai dengan Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah Hak Pakai Yang Dikuasai Pemerintah Provinsi Jambi kepada Pihak Ketiga Dengan Cara Pembayaran Ganti Rugi, dengan Lampiran Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/ KEP. Gub/ SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 Nomor Urut 9 (sembilan) atas nama Alawiyah, S.Pdi (Kadir Abdullah) dengan luas tanah 319 M² (meter persegi).

Terhadap sebidang tanah tersebut Pihak Penggugat telah melakukan pembayaran secara diangsur/mencicil sesuai Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah Hak Pakai Yang Dikuasai Pemerintah Provinsi Jambi kepada Pihak Ketiga Dengan Cara Pembayaran Ganti Rugi, dengan Lampiran Keputusan Gubernur Jambi Nomor 269/KEP.Gub/SETDA.PAKD-2.3/2013 tanggal 12 April 2013 Nomor Urut 9 (sembilan) atas nama Alawiyah, S.Pdi (Kadir Abdullah) dengan luas tanah 319 M² (meter persegi) sejak tanggal 18 Maret 2015 sampai dengan 14

Nopember 2017 dengan bukti Surat Tanda Setoran (STS) ke Bank Jambi sebesar Rp. 43.858.435,-. Pemerintah Provinsi Jambi telah menerbitkan Keputusan gubernur Jambi yang mewajibkan Pihak Penggugat untuk membayar angsuran/cicilan selama 60 (enam puluh) bulan /5 (lima) Tahun hingga selesai terhitung sejak tanggal 12 April 2013 sampai tanggal 12 April 2018, Namun Pihak Penggugat belum dapat menyelesaikan angsuran/cicilan tersebut sejak diberitahukan pada tanggal 30 Mei 2018 berdasarkan Surat Nomor S.028/1495/SETDA.PBMD.3.2/V/2018.

Sengketa tanah milik Pemerintah Provinsi Jambi guna ini untuk mencapai jalan tengah maka dibuatlah akta perdamaian dengan hasil di mana Pihak Penggugat berhak membayar kewajibannya sesuai nilai wajar yang telah dinilai oleh Kanwil DJKN Sumel, Jambi dan Babel atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP). Selain itu Pihak Penggugat berhak menerima pembayaran ganti rugi tanah milik Pemerintah Provinsi Jambi sesuai dengan nilai wajar yang telah dinilai oleh Kanwil DJKN Sumel, Jambi dan Babel atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP).

Dalam Akta Perdamaian yang telah dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Jambi Pihak Tergugat mempunyai kewajiban untuk bersedia membuka kembali Pembayaran Ganti Rugi Tanah Milik Pemerintah Provinsi Jambi kepada Pihak Penggugat dengan nilai wajar yang telah dinilai oleh Kanwil DJKN Sumel, Jambi dan Babel atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP) dan jangka waktu yang ditentukan oleh Pihak Tergugat melalui Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah Provinsi Jambi.

Sisa pembayaran Ganti Rugi Tanah Milik Pemerintah Provinsi Jambi yang belum dibayarkan oleh Pihak Penggugat akan dihitung ulang melalui Kanwil DJKN Sumel, Jambi dan Babel atau Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP), setelah adanya

akta van dading (akta perdamaian) dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan Pihak Tergugat sudah menyerahkan surat permohonan permintaan penilaian. Antara Pihak Tergugat dan Pihak Penggugat telah disepakati pembayaran angsuran paling lama 12 (dua belas) bulan/1 (satu) tahun terhitung sejak ditetapkan melalui Keputusan Gubernur Jambi.

Apabila Pihak Penggugat tidak melaksanakan hal-hal yang telah disepakati dalam perjanjian dalam akta perdamaian, yang diakibatkan kesalahan Pihak Penggugat maka:

1. Hak dari Pihak Penggugat untuk melunasi pembayaran ganti rugi terhadap objek tanah yang disepakati hapus dengan sendirinya dan tau Pihak Penggugat tidak berhak lagi menguasai aset tanah milik Pemerintah Provinsi Jambi serta mewajibkan Pihak Penggugat segera menyerahkan tanah tersebut kepada pihak Tergugat dalam keadaan kosong tanpa syarat apapun.
2. Semua pembayaran yang telah dilakukan oleh Pihak Penggugat tidak dapat ditarik kembali oleh Pihak Penggugat.

Jika Pihak Tergugat tidak melaksanakan hal-hal yang telah disepakati dalam perjanjian ini, yang diakibatkan kesalahan Pihak Tergugat maka:

1. Pihak Penggugat mendapatkan penyerahan tanah seluas 319 M² (meter persegi) yang dikuasi Pihak Penggugat dari Pihak Tergugat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Semua pembayaran yang telah dilakukan oleh Pihak Penggugat dianggap pembayaran lunas.

Setelah Pihak Penggugat menyelesaikan pelunasan, maka Pihak Tergugat wajib melakukan proses pelepasan tanah milik Tergugat sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akta perdamaian (Akta *Van Dadding*) dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri Jambi guna menguatkan kesepakatan perdamaian antara Penggugat dan Tergugat karena antara Penggugat dan Tergugat telah bersepakat untuk berdamai. Pihak Penggugat dan Pihak Tergugat setelah melalui mediasi dengan Mediator mengambil kesepakatan untuk mengakhiri persengketaan tanah ini dengan diterbitkannya Akta Perdamaian.

BAB IV

PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DAERAH

DALAM HAK PENGELOLAAN TANAH

SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH

A. Pengelolaan Aset Tidak Bergerak Milik Daerah

Asset atau aset (dengan satu s) yang telah diIndonesiakan secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai:¹

- 1) Nilai ekonomi (*economic value*);
- 2) Nilai komersial (*commercial value*) dan
- 3) Nilai tukar (*exchange value*); yang dimiliki oleh instansi, organisasi, badan usaha ataupun individu (perorangan).

Aset daerah merupakan sumber daya penting bagi pemerintah daerah sebagai penopang utama pendapatan asli daerah. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah daerah untuk dapat mengelola aset secara memadai. Dalam pengelolaan aset, pemerintah daerah harus menggunakan pertimbangan aspek perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penerimaan, penyimpanan dan penyaluran, penggunaan, penatausahaan, pemanfaatan atau penggunaan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian, pembiayaan dan tuntutan ganti rugi agar aset daerah mampu memberikan kontribusi optimal bagi pemerintah daerah yang bersangkutan.

¹Muhammad Yusuf, *Delapan Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik*, Salemba Empat, Jakarta, 2010, hlm. 55.

Sementara itu, pengertian aset secara umum menurut Siregar adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai nilai ekonomi (*economic value*), nilai komersial (*commercial value*) atau nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh badan usaha, instansi atau individu (perorangan).²

Aset daerah merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam rangka menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, pengelolaan aset daerah yang baik akan mencerminkan kinerja pemerintahan yang baik. Pelaksanaan pengelolaan aset daerah pastinya memiliki tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah daerah, tujuan tersebut adalah untuk mewujudkan ketertiban administrasi mengenai aset daerah, menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam penggunaan aset daerah, pengamanan terhadap aset daerah, dan tersedianya informasi yang tepat mengenai aset daerah.

Aset daerah merupakan potensi ekonomi yang dimiliki oleh setiap daerah. Potensi tersebut berarti setiap daerah mendapatkan manfaat finansial atau manfaat ekonomi yang bisa diperoleh pada masa yang akan datang yang akan dapat meningkatkan peran dan fungsi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.³

Aset tetap/tidak bergerak adalah aset yang berwujud yang memiliki manfaat yang dapat digunakan atau dimanfaatkan selama 12 (dua belas) bulan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Aset tetap merupakan salah satu unsur penting dalam rangka melakukan penyelenggaraan

²D. Siregar, *Manajemen Aset. Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan Secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah Sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 102.

³<http://aksafwan.blogspot.com>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2024.

pemerintah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah. Oleh karena itu, aset daerah haruslah dikelola dengan baik dan benar sehingga akan terwujud sistem pengelolaan daerah yang efisien, transparan, dan akuntabel, serta akan adanya kepastian nilai suatu aset yang dapat berfungsi sesuai dengan harapan pemerintah dan masyarakat.⁴

Aset tetap adalah aset yang berumur lebih dari satu tahun, oleh karena itu data yang ada pada pengelola yang mengurus aset tersebut perlu di catat secara lengkap dan rinci termasuk informasi tentang nilai dari suatu aset. Aset daerah tetap/aset tidak bergerak terdiri dari:⁵

- 1) Tanah;
- 2) Gedung dan Bangunan;
- 3) Jalan/Jembatan, Irigasi, dan Jaringan.

Tanah merupakan aset pemerintah yang sangat penting bagi pemerintah. Aset tanah merupakan aset yang paling sulit untuk dikelola. Hal ini dikarenakan tanah pemerintah sangatlah banyak dan dengan status penggunaan yang juga berbeda-beda sehingga banyak kepentingan terhadap tanah-tanah yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Sebagai contoh, pada masa lalu tanahnya tidak produktif tetapi sekarang menjadi produktif, dulu tidak bernilai jual tetapi sekarang sangat bernilai tinggi sesuai dengan perkembangan zaman.

Aset daerah dapat digunakan dan dimanfaatkan untuk berbagai macam penggunaan, baik dikelola sendiri oleh pemerintah daerah maupun dengan cara disewakan, atau dikerjasamakan dengan pihak lain. Setiap tanah yang dimiliki oleh

⁴*Ibid.*

⁵Muhammad Yusuf, *Op. Cit*, hlm. 13

pemerintah daerah dapat digunakan untuk bermacam-macam penggunaan, seperti untuk lahan perkebunan, pertanian, perhutanan, danau, waduk, dan sebagai lahan untuk mendirikan berbagai macam bangunan.

Administrasi pertanahan yang dikelola oleh pemerintah daerah tentunya merupakan kepentingan internal dari pemerintah daerah, antara lain administrasi pertanahan yang digunakan untuk gedung puskesmas/rumah sakit, gedung SKPD, gedung sekolah, dan gedung gedung lainnya. Semua hal tersebut harus dikelola dan dilakukan pencatatan dengan baik.

Untuk melakukan administrasi pada semua tanah-tanah milik pemerintah daerah bukanlah hal yang mudah pada zaman sekarang ini, karena tanah milik atau yang di kuasai pemerintah daerah adalah tanah yang sudah turun-temurun dikuasai oleh pemerintah daerah dan bukti surat-surat tanah tersebut ada yang mudah ditelusuri dan ada pula yang sulit ditelusuri bukti kepemilikannya. Hal tersebut tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah atau bagi mereka yang mengelola administrasi aset/barang.

Tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah pasti tersebar luas di dalam wilayah kerja pemerintah daerah yang digunakan untuk berbagai kepentingan sesuai dengan tugas dan fungsi pemerintah. Penggunaan tanah untuk kegiatan pemerintah daerah bermacam-macam, ada yang digunakan untuk jalan, bangunan, kawasan hutan, saluran air, dan fasilitas sosial lainnya.

Banyak tanah milik atau yang dikuasai pemerintah daerah yang belum terjaga dengan baik. Hal ini terlihat jelas dengan banyaknya tanah pemerintah daerah yang dikuasai oleh mereka yang tidak berhak. Ada tanah yang dijadikan

untuk tempat penjualan tanpa mendapat izin atau tanpa melapor kepada pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah terpaksa harus melakukan penertiban.

Banyak tanah milik atau yang dikuasai pemerintah daerah belum digunakan dan dimanfaatkan oleh pemerintah karena pada masa lalu pencatatan aset belum berjalan dengan baik dan sempurna, sehingga sulit untuk dikendalikan dan membuat banyak masyarakat yang memanfaatkan kelemahan administrasi pemerintah tersebut dengan cara menggunakan atau memanfaatkan tanah milik pemerintah daerah yang bukan hak mereka.

Dengan adanya kelemahan tersebut, maka akan sangat sulit bagi pemerintah daerah untuk memindahkan atau menertibkan masyarakat yang menggunakan dan memanfaatkan tanah milik pemerintah daerah. Hal tersebut menandakan sistem pengelolaan aset daerah yang masih belum baik sehingga setiap tanah milik pemerintah daerah tersebut masih ada yang belum tercatat dengan baik dan membuat banyak masyarakat yang memanfaatkan kelemahan tersebut.

Tanah dapat dianggap sebagai aset tetap apabila memenuhi 4 (empat) kriteria, yaitu mempunyai manfaat lebih dari 12 bulan, biaya perolehan aset dapat diukur, tidak dimaksudkan untuk dijual, diperoleh untuk digunakan. Berdasarkan kriteria tersebut, jika salah satu tidak terpenuhi, maka tanah tersebut tidak dapat diakui sebagai aset tetap milik pemerintah daerah.

Barang Milik Daerah bukanlah barang untuk kepentingan pribadi melainkan barang publik karena sebagian besar sumber perolehannya berasal dari keuangan daerah dan dipergunakan sebagai sarana dan prasarana operasional para aparatur pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena hal tersebut, dalam mengelola Barang Milik Daerah yang dimulai dari perencanaan,

pengadaan, penggunaan sampai dengan penghapusan Barang Milik Daerah harus dilakukan dengan cermat dan penuh kehati-hatian.

Abdul Halim berpendapat bahwa:

Aset tidak bergerak merupakan salah satu unsur yang harus dijaga dan dikelola dengan baik dan benar. Pengelolaan aset tidak bergerak yang ada di daerah merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan menciptakan nilai tambah dalam pengelolaan aset daerah sebagai modal awal bagi pemerintah daerah untuk melakukan peningkatan dan pengembangan kinerja dari pemerintah daerah serta dapat menunjang peran dan fungsi pemerintah daerah dalam memberi pelayanan publik kepada masyarakat.⁶

Pengelolaan barang/aset daerah merupakan rangkaian kegiatan atau tindakan dalam mengelola aset daerah yang meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut:⁷

(1) Perencanaan kebutuhan dan penganggaran.

Perencanaan kebutuhan dan penganggaran merupakan serangkaian kegiatan dalam memenuhi kebutuhan daerah dengan melihat ketersediaan atau kemampuan keuangan dari suatu daerah. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran untuk memenuhi kebutuhan daerah harus dibuat secara rinci dengan mencantumkan banyaknya atau jumlah semua aset, nama aset, waktu dan biaya yang diperlukan.

(2) Pengadaan

Pengadaan merupakan suatu kegiatan pengadaan barang/jasa yang dibiayai dari dana APBD untuk melakukan pemenuhan terhadap

⁶Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, PT. Indeks, Jakarta, 2009, hlm. 45.

⁷Puji Agus, *Pengelolaan Barang Milik Daerah*, YPLBBA, Palembang, 2019, hlm. 10

kebutuhan barang/aset daerah. Pengadaan aset daerah harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengadaan aset daerah, yaitu efektif, efisien, terbuka, transparan, adil, bersaing, akuntabel.

(3) Penggunaan

Penggunaan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pengguna dalam mengelola dan menatausahakan aset daerah sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait. Penggunaan aset daerah ditetapkan oleh kepala daerah melalui surat keputusan kepala daerah dalam rangka untuk terlaksananya tertib pengelolaan aset daerah dan memberikan kepastian hak, wewenang, dan tanggung jawab atas penggunaan barang/aset oleh masing-masing SKPD.

(4) Pemanfaatan

Pemanfaatan aset daerah merupakan pendayagunaan barang/aset yang tidak digunakan sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam bentuk sewa, pinjam pakai, kerjasama, bangunan serah dan bangunan serah guna dengan tidak merubah status kepemilikannya. Pemanfaatan aset daerah dengan tidak merubah status kepemilikan memilikim makna bahwa pemanfaatan aset daerah tersebut tidak boleh menyebabkan berpindahnya status kepemilikan dari pemerintah daerah kepada pihak lain

(5) Pengamanan dan Pemeliharaan

Pengamanan merupakan tindakan pengendalian dalam mengelola aset daerah dari segi fisik, administratif, dan upayahukum. Dari segi fisik

memiliki makna bahwa pengamanan harus dilakukan agar secara fisik barang/aset tersebut terjaga dan dalam keadaan yang aman sehingga jumlah, kondisi, dan ketersediaan barang/aset sesuai dengan yang ada atau tercatat dalam data administrasi.

(6) Penilaian

Penilaian merupakan suatu proses penelitian yang selektif berdasarkan data atau fakta yang relevan dan menggunakan teknis atau metode tertentu untuk memperoleh nilai terhadap barang/aset daerah. Penilaian aset daerah merupakan upaya dalam mewujudkan sistem tatakelola yang baik di bidang keuangan negara, khususnya untuk pembinaan bagi pengelola aset daerah. Penilaian aset daerah dilakukan untuk pengamanan dan penyusunan neraca daerah. Penilaian aset daerah harus didukung dan disertai dengan data yang akurat sesuai dengan yang tercatat dalam daftar inventarisasi aset daerah

(7) Pemindahtanganan

Pemindahtanganan merupakan perpindahan/pergantian kepemilikan aset daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, ditukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal pemerintah daerah. Setiap aset daerah yang sudah tidak memberi manfaat, tidak efisien, dan membahayakan keselamatan, dapat dilakukan penghapusan dari daftar inventaris aset daerah dan dilakukan pemindahtanganan.

(8) Pemusnahan

Pemusnahan adalah suatu proses kegiatan memusnahkan fisik aset dan/atau kegunaan dari barang/aset daerah. Pemusnahan aset daerah

hanya dilakukan apabila aset tersebut tidak dapat digunakan lagi, tidak dapat dimanfaatkan lagi, dan/atau tidak dapat dipindahtangankan lagi. Pemusnahan aset dapat dilakukan dengan cara dibakar, ditimbun, dihancurkan, ditenggelamkan, atau cara lain yang telah ditentukan di dalam peraturan-perundang-undangan. Pemusnahan aset daerah dilakukan paling lama satu bulan setelah mendapatkan surat persetujuan dari kepala daerah untuk melakukan pemusnahan aset daerah.

(9) Penghapusan

Penghapusan merupakan tindakan menghapus barang dari daftar inventaris aset daerah berdasarkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang. Surat keputusan tentang penghapusan aset daerah merupakan keputusan yang membebaskan pengguna dan pengelola aset daerah dari tanggung jawab administrasi dan fisik terhadap aset daerah yang berada dalam penguasaannya dan dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(10) Penatausahaan

Penatausahaan aset adalah serangkaian kegiatan atau proses yang meliputi inventarisasi, pembukuan, dan pelaporan barang/aset daerah yang harus dicatat. Inventarisasi merupakan suatu kegiatan melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan mengenai aset daerah. Pembukuan merupakan suatu kegiatan melakukan pendaftaran dan pencatatan aset daerah ke dalam daftar barang/aset yang ada pada pengguna barang dan pengelola barang. Pelaporan merupakan suatu kegiatan penyampaian data dan informasi yang dilakukan unit

pelaksana penatausahaan aset daerah terhadap pengguna barang dan pengelola barang

(11) Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian

Pembinaan aset daerah merupakan kegiatan untuk memberikan pedoman, bimbingan, pelatihan, dan supervisi dalam rangka mendukung kelancaran penyelenggaraan pengelolaan aset daerah. Pengawasan merupakan kegiatan untuk mengetahui dan menilai fakta yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi sudah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan pengawasan merupakan fungsi kontrol terhadap semua proses dan kegiatan di bidang pengadaan dan pemeliharaan. Pengawasan juga menunjukkan bagaimana kinerja dari setiap satuan kerja atau instansi yang bersangkutan dalam pelaksanaan pengelolaan aset daerah dan pelaksanaan pemerintahan yang baik.

Pengendalian merupakan kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan supaya pekerjaan yang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengendalian aset daerah yang efektif dapat menjaga setiap aset daerah, menjamin adanya laporan yang dapat dipercaya, meningkatkan kepatuhan para pengguna dan pengelola aset daerah terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, menghindari terjadinya kerugian, penyimpangan dan pelanggaran di dalam pengelolaan aset daerah

(12) Pengelolaan BMD pada perangkat daerah yang menggunakan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dibentuk di dalam ruang lingkup pemerintah daerah yang dibentuk untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berupa memberikan penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan untuk mendapatkan keuntungan serta melaksanakan setiap kegiatannya berdasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Dalam menjalankan kegiatannya, pihak BLUD harus membuat *Standard Operating Procedure* (SOP) beserta dengan tata cara pengadaan barang dan/atau jasa yang disetujui oleh kepala daerah dan ditetapkan oleh pimpinan BLUD.

(13) Barang milik daerah berupa rumah negara

Rumah negara merupakan bangunan yang dimiliki oleh pemerintah daerah sebagai sarana tempat tinggal, sarana pembinaan keluarga, dan untuk menunjang pelaksanaan tugas bagi seorang pejabat atau ASN di lingkungan pemerintah daerah yang bersangkutan. Rumah negara ini menjadi salah satu aset atau barang milik daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

(14) Tuntutan ganti rugi dan sanksi

Dalam rangka untuk mengamankan dan penyelamatan terhadap aset daerah, perlu adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang sanksi/ hukuman terhadap pengelola, pembantu pengelola, pengguna, penyimpan dan pengurus barang/aset berupa tuntutan ganti rugi (TGR) yang akibat perbuatannya merugikan pemerintah daerah yang disebabkan oleh adanya aset yang hilang, rusak atau kesalahan lainnya

yang dilakukan oleh pengguna maupun pengelola aset daerah karena kelalaian, penyalahgunaan, atau pelanggaran hukum yang dapat merugikan pemerintah daerah.

B. Kendala dan Solusi Dalam Pengelolaan Aset Daerah

Salah satu masalah utama pengelolaan aset daerah adalah ketidaktertiban dalam pengelolaan data aset. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah kesulitan untuk mengetahui secara pasti aset yang dikuasai/dikelolanya, sehingga asset-aset yang dikelola pemerintah daerah cenderung tidak optimal dalam penggunaannya, serta di sisi lain pemerintah daerah akan mengalami kesulitan untuk mengembangkan pemanfaatan aset pada masa yang akan datang. Kendala yang ditemui dalam pengelolaan aset yaitu rendahnya kepatuhan aparatur daerah, belum adanya peraturan daerah yang mengatur proses pengelolaan aset daerah, inventarisasi aset yang belum efektif, kompetensi sumber daya manusia yang belum memadai, lemahnya komitmen pimpinan serta kurangnya sumber daya dalam bentuk anggaran dan fasilitas dalam pengelolaan aset daerah.

Berdasarkan Permendagri Nomor 19 Tahun 2016, Barang Milik Daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan suatu tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya. Pengelolaan barang milik daerah yang tertib akan menghasilkan kesempurnaan dalam penyajian neraca daerah. Diharapkan dengan diterbitkannya Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik

Daerah dapat membantu pemerintah dalam menyusun dan terutama menerapkan siklus penatausahaan, penilaian dan penghapusan barang milik daerah sehingga dapat menghasilkan neraca daerah dan laporan realisasi anggaran yang benar.

Pemerintah Provinsi Jambi dalam pengelolaan aset yang bergerak maupun tidak bergerak telah berpedoman pada Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 namun masih ada beberapa siklus yang belum berjalan dengan baik. Berbagai permasalahan terhadap aset tetap yang biasa terjadi diantaranya adalah nilai aset tetap yang disajikan dalam neraca belum didukung dengan pencatatan (inventarisasi) yang memadai; saldo aset tetap tidak dapat ditelusur; aset tetap tidak diketahui keberadaannya; aset tetap dikuasai pihak lain; aset tetap tidak didukung dengan bukti kepemilikan dan lain-lain. Aset tetap pada peralatan dan mesin yang berstatus rusak parah dan tidak bisa di gunakan atau dimanfaatkan lagi masih tercatat dalam daftar buku inventaris barang di Pemerintah Provinsi Jambi. Selanjutnya, dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 dijelaskan bahwa penghapusan barang milik daerah pada Pengguna Barang dilakukan dengan menerbitkan keputusan penghapusan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota.⁸

Implikasi dari pemanfaatan dan pengelolaan aset yang tidak optimal adalah tidak diperolehnya nilai kemanfaatan yang seimbang dengan nilai intristik dan potensi yang terkandung dalam aset itu sendiri. Misalnya dari aspek ekonomis adalah tidak diperolehnya *revenue* yang sepadan dengan besaran nilai aset yang

⁸Achmad Zaki; Syurya Hidayat; Syaparuddin, Analisis pengelolaan barang milik daerah dan hubungannya dengan pendapatan daerah Provinsi Jambi, *Jurnal Paradigma Ekonomika* Vol.15.No.2, Juli–Desember 2020, Prodi Magister Ilmu Ekonomi, Program Pascasarjana, Universitas Jambi, hlm. 308-309.

dimiliki, yang merupakan salah satu sumber pendapatan potensial untuk pemerintah daerah, atau dengan kata lain *return on asset* (ROA) nya rendah.

Dengan persebaran aset dan penanganan masing-masing aset yang spesifik (misalnya diakibatkan oleh perbedaan dalam hal pemanfaatan, peuntukan yang beragam, serta model pengguna usahaan aset kepada pihak ketiga yang beragam), maka pengelolaan aset harus dilakukan dalam suatu program yang dapat dipertanggungjawabkan. Program tersebut harus menggambarkan komitmen pemerintah daerah untuk menjamin pemerintahan yang baik (*good governance*), serta mengacu pada asas-asas keterbukaan, keadilan, dapat dipertanggungjawabkan dan mengutamakan kepentingan publik. Ini semua akan mendorong pemerintah daerah untuk benar-benar mengembangkan strategi pembangunan daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya sendiri.

Untuk mengakomodir semua itu, maka diperlukan adanya sistem manajemen aset di daerah. Manajemen aset akan melibatkan rangkaian kegiatan penting sebagai berikut:⁹

- 1) Perencanaan
Pada tahap ini dilakukan beberapa kegiatan sebagai berikut:
 - a. Identifikasi dan Inventarisasi Aset
 - b. *Legal Audit*
 - c. *Valuation* (Penilaian)
 - d. Studi Potensi Ekonomi dan Optimalisasi Aset
- 2) Pemanfaatan
 - a. Digunakan untuk kepentingan langsung operasional Pemerintah Daerah.
 - b. Dikerjasamakan (diguna usahakan) dengan pihak ketiga.
- 3) Evaluasi dan Monitoring Meliputi beberapa kegiatan sebagai berikut:
 - a. Penilaian kinerja aset berdasarkan kemanfaatan ekonomis aset.
 - b. Pembaharuan data aset.

⁹Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, PT. Fokus Media, Jakarta, 2010, hlm. 65.

- c. Penambahan atau penjualan aset.
- d. Perawatan (perbaikan) aset.
- e. Penyelesaian seluruh kewajiban yang berhubungan dengan keberadaan aset.

Dengan pengelolaan aset yang baik, diharapkan pemanfaatan aset menjadi lebih efektif dan efisien, sehingga pada gilirannya keberadaan aset bagi pemerintah daerah memberikan nilai kemanfaatan yang terbaik bagi program pembangunan di daerah.

Kendala-kendala yang dihadapi dalam Pengelolaan Aset Daerah, yaitu:

1 Kurangnya Data dan Informasi yang Akurat:

Salah satu kendala utama dalam pengelolaan aset daerah adalah kurangnya data dan informasi yang akurat terkait aset yang dimiliki. Data yang tidak lengkap, tidak terbaru, atau tidak akurat dapat menghambat proses inventarisasi, valuasi, dan pemanfaatan aset. Hal ini juga dapat mengakibatkan pengelolaan yang kurang efektif, seperti aset yang tidak teridentifikasi, pemanfaatan yang tidak optimal, atau bahkan kehilangan aset.

1. Keterbatasan Sumber Daya Manusia:

Kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang terlibat dalam pengelolaan aset sering kali menjadi kendala. Kurangnya tenaga ahli yang memiliki pengetahuan dan keterampilan khusus dalam manajemen aset dapat mengakibatkan pengelolaan yang kurang optimal. Selain itu, keterbatasan jumlah staf yang ditugaskan untuk mengelola aset juga dapat menjadi penghambat dalam menjalankan tugas-tugas pemeliharaan dan pemantauan.

2. Keterbatasan Anggaran:

Pengelolaan aset yang efektif membutuhkan investasi dalam pemeliharaan, pengelolaan, dan pengembangan aset. Namun, sering kali anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan ini tidak mencukupi. Keterbatasan anggaran dapat mengakibatkan penundaan dalam pemeliharaan, perbaikan yang tidak memadai, dan ketidakmampuan untuk mengoptimalkan penggunaan aset.

3. Birokrasi yang Rumit:

Proses birokrasi yang panjang dan rumit dapat menghambat pengelolaan aset daerah. Peraturan dan prosedur yang terlalu kompleks sering kali mengakibatkan keterlambatan dalam pengambilan keputusan terkait pemanfaatan, penjualan, atau pengembangan aset. Selain itu, birokrasi yang tidak efisien dapat mempersulit koordinasi antara berbagai departemen yang terlibat dalam pengelolaan aset.

4. Kurangnya Teknologi dan Sistem Pendukung:

Penggunaan teknologi yang memadai dalam pengelolaan aset masih terbatas di banyak daerah. Sistem manajemen aset yang manual atau tidak terintegrasi dapat menyebabkan kurangnya efisiensi dan transparansi dalam pengelolaan aset. Tanpa dukungan teknologi yang tepat, sulit untuk memantau kondisi aset secara real-time, mengelola data secara efektif, dan melakukan analisis yang diperlukan untuk pengambilan keputusan.

5. Resiko Hukum dan Kepatuhan:

Pengelolaan aset daerah harus mematuhi berbagai peraturan dan ketentuan hukum yang berlaku. Ketidakpatuhan terhadap regulasi dapat mengakibatkan sanksi, litigasi, atau bahkan kehilangan aset. Selain itu, ada

risiko hukum yang terkait dengan sengketa kepemilikan, pengalihan aset, dan kontrak dengan pihak ketiga.

6. Kurangnya Kesadaran dan Komitmen:

Kesadaran dan komitmen dari pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan aset, termasuk pejabat pemerintah dan staf administrasi, sangat penting untuk keberhasilan pengelolaan aset. Tanpa kesadaran akan pentingnya pengelolaan aset yang baik, dan tanpa komitmen untuk melaksanakan kebijakan dan prosedur yang tepat, upaya pengelolaan aset akan mengalami hambatan.

Strategi yang perlu dilakukan untuk mengatasi kendala dalam Pengelolaan Aset Daerah antara lain:

1. Peningkatan Kualitas Data dan Informasi:

Untuk mengatasi kendala terkait data, pemerintah daerah perlu melakukan inventarisasi yang komprehensif dan memperbarui data aset secara berkala. Penggunaan teknologi seperti Sistem Informasi Manajemen Aset (SIMA) dapat membantu dalam mengelola data aset secara lebih efektif dan akurat. Selain itu, pelatihan bagi staf yang terlibat dalam pengelolaan data aset juga diperlukan untuk memastikan data yang dikelola berkualitas tinggi.

2. Pengembangan Sumber Daya Manusia:

Mengatasi keterbatasan sumber daya manusia dapat dilakukan melalui program pelatihan dan pengembangan kapasitas bagi staf yang bertanggung jawab dalam pengelolaan aset. Pelatihan ini harus mencakup aspek teknis manajemen aset, penggunaan teknologi, serta pemahaman tentang regulasi

yang berlaku. Selain itu, perekrutan tenaga ahli tambahan dapat membantu mengatasi kekurangan staf.

3. Optimalisasi Anggaran:

Pemerintah daerah perlu melakukan perencanaan anggaran yang lebih baik dan mencari sumber pendanaan alternatif untuk kegiatan pengelolaan aset. Selain itu, dengan mengoptimalkan pemanfaatan aset yang ada, pemerintah daerah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang dapat dialokasikan kembali untuk pemeliharaan dan pengembangan aset.

4. Penyederhanaan Prosedur Birokrasi:

Untuk mengurangi hambatan birokrasi, perlu dilakukan penyederhanaan prosedur dan peraturan yang terkait dengan pengelolaan aset. Penggunaan teknologi dan sistem manajemen yang terintegrasi dapat membantu mempercepat proses pengambilan keputusan dan meningkatkan koordinasi antar departemen. Selain itu, reformasi birokrasi yang fokus pada efisiensi dan efektivitas juga diperlukan.

5. Pemanfaatan Teknologi dalam Pengelolaan Aset:

Implementasi teknologi dalam pengelolaan aset dapat meningkatkan efisiensi dan transparansi. Penggunaan sistem manajemen aset berbasis teknologi memungkinkan pengelolaan data yang lebih baik, pemantauan kondisi aset secara real-time, serta analisis yang mendukung pengambilan keputusan. Teknologi juga dapat membantu dalam proses pemeliharaan prediktif dan preventif, yang dapat mengurangi biaya dan risiko kerusakan.

6. Penegakan Kepatuhan dan Manajemen Risiko Hukum:

Untuk mengatasi risiko hukum, pemerintah daerah harus memastikan kepatuhan terhadap semua regulasi yang berlaku dalam pengelolaan aset. Ini termasuk melakukan audit hukum secara berkala, memastikan kepemilikan aset yang jelas, dan mematuhi ketentuan kontrak dengan pihak ketiga. Pengelolaan risiko hukum yang proaktif juga dapat mengurangi potensi sengketa dan masalah hukum lainnya.

7. Meningkatkan Kesadaran dan Komitmen:

Penting untuk membangun kesadaran akan pentingnya pengelolaan aset di semua tingkatan pemerintahan. Sosialisasi dan pelatihan yang berkelanjutan, serta insentif bagi pejabat dan staf yang menunjukkan kinerja baik dalam pengelolaan aset, dapat meningkatkan komitmen terhadap praktik pengelolaan yang lebih baik.

Pengelolaan aset daerah yang efektif memerlukan upaya untuk mengatasi berbagai kendala yang dihadapi, mulai dari masalah data, sumber daya manusia, anggaran, hingga birokrasi dan teknologi. Dengan strategi yang tepat, seperti peningkatan kualitas data, pengembangan sumber daya manusia, optimalisasi anggaran, dan pemanfaatan teknologi, pemerintah daerah dapat mengelola asetnya dengan lebih baik, memastikan keberlanjutan operasional, dan mendukung pelayanan publik yang optimal.

Mengatasi kendala dalam pengelolaan aset daerah bukan hanya tentang memperbaiki kelemahan, tetapi juga tentang menciptakan sistem yang lebih efisien, transparan, dan berkelanjutan untuk masa depan. Dengan komitmen yang kuat dan kerja sama dari semua pihak terkait, pengelolaan aset daerah dapat memberikan

kontribusi yang signifikan terhadap pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

C. Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Dalam Hak Pengelolaan Tanah

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat (*ambtsdrager*) harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.¹⁰

Demikian pula, Sri Soemantri, mengemukakan bahwa setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip “*geen bevoegdheid (macht) zonder veraantwoordelijkheid*” (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).¹¹

Menurut Jimly Asshiddiqie:¹²

Konsep pertanggungjawaban ada dua yakni pertanggungjawaban personal atau pribadi dan pertanggungjawaban institusional atau jabatan. Lebih lanjut dikemukakannya bahwa jikalau seorang pejabat didalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan norma atau peraturan hukum yang berlaku, maka tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara jabatan atau pertanggungjawaban institusional, tetapi sebaliknya jikalau seorang pejabat melaksanakan tugas dan kewenangannya melanggar norma atau aturan hukum yang berlaku maka pelaksanaan tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara pribadi atau pertanggungjawaban personal.

¹⁰Ridwan HR, *Hukum Administrasi Di Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 114

¹¹Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 7.

¹²Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Tradisi Negara Konstitusi*, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang, 2010, hlm. 12-13.

Pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah melibatkan mekanisme yang bertujuan untuk memastikan bahwa pengelolaan aset publik tersebut dilakukan secara transparan, efisien, dan akuntabel. Berikut adalah beberapa aspek penting dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah terkait pengelolaan tanah:

1) Laporan Pengelolaan Aset

Pemerintah daerah wajib menyusun laporan pengelolaan aset, termasuk tanah milik daerah, sebagai bagian dari laporan keuangan daerah. Laporan ini disusun secara berkala dan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memastikan bahwa pengelolaan dilakukan sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan peraturan yang berlaku.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) mencakup aset tetap, termasuk tanah, yang dilaporkan dalam neraca keuangan pemerintah daerah. Laporan ini menjadi bahan evaluasi bagi DPRD dan masyarakat mengenai kinerja pemerintah daerah dalam mengelola aset publik.

2) Audit dan Pengawasan

Pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah diawasi secara internal maupun eksternal. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta Inspektorat Daerah berperan dalam pengawasan internal. Sedangkan BPK melakukan audit eksternal atas aset daerah, termasuk tanah. Audit oleh BPK bertujuan untuk memeriksa apakah ada penyimpangan, penyalahgunaan, atau ketidaksesuaian dalam pengelolaan aset.

Hasil audit BPK disampaikan kepada DPRD sebagai bagian dari pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada lembaga legislatif.

3) Transparansi dan Keterbukaan Informasi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pemerintah daerah diwajibkan memberikan informasi yang jelas dan akurat kepada publik terkait pengelolaan tanah milik daerah. Ini merupakan bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat untuk memastikan bahwa tanah digunakan untuk kepentingan umum.

Keterbukaan ini dapat berupa publikasi data aset daerah yang dimiliki, tujuan pemanfaatan, dan pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan.

Masyarakat dapat mengajukan permohonan informasi terkait penggunaan tanah melalui mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang tersebut.

4) Peran DPRD

DPRD memiliki fungsi pengawasan yang penting dalam pertanggungjawaban pengelolaan tanah. Pemerintah daerah wajib memberikan laporan penggunaan dan pengelolaan aset, termasuk tanah, kepada DPRD. Dalam hal ini, DPRD memiliki hak untuk: Mengajukan pertanyaan dan klarifikasi terkait pengelolaan tanah, Melakukan sidak atau kunjungan lapangan untuk memverifikasi kondisi tanah yang dikelola dan Menyusun rekomendasi perbaikan jika ditemukan masalah dalam pengelolaan tanah milik daerah.

5) Tata Kelola yang Baik (*Good Governance*)

Dalam konteks pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah, pemerintah daerah harus menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, yaitu:

- a) Transparansi: Pemerintah daerah harus terbuka mengenai kebijakan, rencana, dan penggunaan tanah.
- b) Akuntabilitas: Setiap keputusan dan tindakan dalam pengelolaan tanah harus dapat dipertanggungjawabkan, baik secara administrasi maupun hukum.
- c) Partisipasi: Pemerintah daerah harus melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah daerah, terutama jika tanah tersebut akan digunakan untuk proyek publik.
- d) Efisiensi dan efektivitas: Pengelolaan tanah harus diarahkan pada pemanfaatan yang optimal untuk kesejahteraan masyarakat.

6) Sanksi Atas Pelanggaran

Jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dalam pengelolaan tanah milik daerah, pemerintah daerah atau pejabat yang bertanggung jawab dapat dikenakan sanksi administratif, pidana, atau perdata, tergantung pada jenis pelanggaran yang dilakukan. Beberapa sanksi tersebut bisa berupa:

- a) Sanksi administratif: Seperti pencopotan jabatan atau penundaan promosi.
- b) Sanksi pidana: Jika ada unsur korupsi, maka pelaku bisa dikenakan pidana korupsi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c) Sanksi perdata: Dapat berupa pengembalian aset atau ganti rugi kepada pemerintah daerah jika ditemukan kerugian negara.

Melalui mekanisme pertanggungjawaban ini, pemerintah daerah diwajibkan untuk mengelola tanah dengan penuh kehati-hatian, transparan, dan untuk kepentingan publik, serta harus siap diawasi dan dipertanggungjawabkan di hadapan lembaga peengawas dan masyarakat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan maka kesimpulan yang dapat diambil adalah pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah di Indonesia diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan. Berikut adalah beberapa aspek utama pengaturan tersebut:

- a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pemerintah daerah memiliki hak untuk mengelola tanah yang berada di wilayahnya, namun pengelolaan tersebut tetap harus mengikuti kebijakan yang diatur oleh pemerintah pusat.
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, yaitu Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang tata cara pengelolaan barang milik negara/daerah, termasuk tanah. Pengelolaan ini meliputi perencanaan kebutuhan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, hingga penghapusan dan pemindahtanganan.
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu dalam Undang-Undang ini pemerintah daerah berwenang mengelola tanah-tanah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada mereka melalui hak pengelolaan (HPL). Hak

ini memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur penggunaan dan peruntukan tanah tersebut sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri), Permendagri memberikan pedoman lebih rinci kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan aset-aset milik daerah, termasuk tanah. Misalnya, Permendagri No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Kemudian, pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam hak pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah melibatkan mekanisme yang bertujuan untuk memastikan bahwa pengelolaan aset publik tersebut dilakukan secara transparan, efisien, dan akuntabel. Berikut adalah beberapa aspek penting dalam pertanggungjawaban pemerintah daerah terkait pengelolaan tanah:

- a) Laporan Pengelolaan Aset: Pemerintah daerah wajib menyusun laporan pengelolaan aset, termasuk tanah milik daerah, sebagai bagian dari laporan keuangan daerah.
- b) Audit dan Pengawasan: Audit oleh BPK bertujuan untuk memeriksa apakah ada penyimpangan, penyalahgunaan, atau ketidaksesuaian dalam pengelolaan aset.
- c) Transparansi dan Keterbukaan Informasi: Keterbukaan ini dapat berupa publikasi data aset daerah yang dimiliki, tujuan pemanfaatan, dan pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan.
- d) Peran DPRD: Dalam hal ini, DPRD memiliki hak untuk: Mengajukan pertanyaan dan klarifikasi terkait pengelolaan tanah, Melakukan sidak

atau kunjungan lapangan untuk memverifikasi kondisi tanah yang dikelola dan Menyusun rekomendasi perbaikan jika ditemukan masalah dalam pengelolaan tanah milik daerah.

- e) Tata Kelola yang Baik (*Good Governance*): Dalam konteks pengelolaan tanah sebagai barang milik daerah, pemerintah daerah harus menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, yaitu: Transparansi, Akuntabilitas, Partisipasi, Efisiensi dan efektivitas.
- f) Sanksi Atas Pelanggaran: Jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dalam pengelolaan tanah milik daerah, pemerintah daerah atau pejabat yang bertanggung jawab dapat dikenakan sanksi administratif, pidana, atau perdata, tergantung pada jenis pelanggaran yang dilakukan.

B. Saran

1. Pemerintah daerah dapat melahirkan atau membuat peraturan daerah yang mandiri dan disentralisasikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam hak pengelolaan aset tanah, sehingga nantinya hak pengelolaan tanah oleh pemerintah daerah akan terorganisir dengan baik sejak dari perencanaan kebutuhan sampai pada saat pengawasan dan pengendalian yang kemudian akan dapat terlihat dengan jelas siapa-siapa saja yang bertanggungjawab atas keberadaan dan penggunaan aset tanah milik daerah tersebut. Kemudian dengan adanya pengaturan ini maka pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengelola tanah secara efektif, namun tetap harus mengikuti regulasi dan pengawasan dari pemerintah pusat. Sehingga hal tersebut sangat berguna dalam meningkatkan identifikasi dan inventarisasi

terhadap semua aset daerah agar dilakukan secara optimal. Dengan adanya identifikasi dan inventarisasi aset daerah tersebut, maka akan dapat diperoleh informasi yang lengkap akurat mengenai aset daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

2. Hak pengelolaan tanah sebagai aset yang dikelola oleh pemerintah daerah masih kurang tertib. Hal ini terlihat dari rawannya penyalahgunaan dan pengakuan aset tanah oleh pihak lain yang kemudian menjadi sengketa. Seharusnya pemerintah daerah dapat lebih serius lagi dalam mengelola aset tanah dengan mempelajari manajemen aset agar tidak terjadi hal seperti penyalahgunaan dan pengakuan aset tanah oleh pihak lain. Apalagi manajemen aset berkaitan dengan bagaimana cara mengelola aktiva tetap, maka agar aktiva tetap ini terinventarisir, ternilai, tersajikan, serta terungkap dan memadai sesuai dengan peraturan yang berlaku, sebaiknya pemerintah daerah membagi pengelolaan aset tanah ke dalam 5 (lima) bentuk, yaitu inventarisasi aset, legal audit, penilaian aset tanah, pengawasan, dan pengendalian

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Achmad Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Gunung Agung.
- Ani Sri Rahayu. 2017. *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Malang: Sinar Grafika.
- Arie S Hutagalung. 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- A. Gunawan Setiardja. 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Bagir Manan. 2015. *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia.
- Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono. 2009. *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- Bahder Johan Nasution. 2008. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Boedi Harsono. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- _____. 1997. *Reformasi Pengurusan Hak dan Pendaftaran Tanah Sistematis Sebagai Upaya Mewujudkan Catur Tertib Pertanahan dan Manajemen Terpadu, dalam Kumpulan Semnar nasional Studi Kebijakan Tata Ruang dan Pertanahan, STPN*.
- Budiman NPD. 2005. *Ilmu Pengantar Perundang-Undangan*. Yogyakarta: UII Press.
- Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: PT. Fokus Media.
- Cst. Kansil, Christine , S.T Kansil, Engelien R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit. 2009. *Kamus Istilah Hukum*. Jakarta: Gramedia.

- Doli D Siregar. 2004. *Manajemen Aset (Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan Secara Nasional Dalam Konteks Kepala Daerah Sebagai CEO's Pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah)*. Jakarta: PT Gremedia Pustaka Utama.
- Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta. Laksbang Pressindo.
- D. Siregar. 2004. *Manajemen Aset. Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan Secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah Sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Edie Toet Hendratno. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hambali Thalib. 2009. *Sanksi Pidana Dalam Konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Hanif Nurcholis. 2005. *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonom Daerah*. Jakarta: Penerbit Grasindo.
- Hasni. 2008. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPRUUPLH)*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Indrohato. 1994. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.
- Irwan Soerodjo. 2014. *Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) (Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*. Sleman: LaksBang Mediatama.
- Irawan Soejito. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.
- J.G. Brouwer dan Schilder. 1998. *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibr.

- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Islam dan Tradisi Negara Konstitusi*, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang.
- Kamal Hidjaz. 2010. *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Mansour Fakih. 2003. *Landreform Di Desa*. Yogyakarta: Cetakan I Read Book.
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: C.V Andi Offset.
- Miriam Budiardjo. 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Moenta Pangerang & Pradana Anugrah. 2017. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Makassar: PT Raja Grafindo Persada.
- Muamar Alkadafi. 2018. *Administrasi pemerintahan daerah di Indonesia*. Pekanbaru: Cahaya Firdaus.
- Muhammad. 2021. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Aceh: Unimal Press.
- Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press.
- Muhammad Yusuf. 2010. *Delapan Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik*. Jakarta: Salemba Empat.
- M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar grafika, Jakarta, 2021
- Nur Hasanah Ismai. 2000. *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah, dan ideologi Politik pertanahan*, Yogyakarta: Makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Nurlan Darise. 2009. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: PT. Indeks.
- Nurma. 2015. *Strategi Pembangunan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Philipus M Hadjon. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- _____. Tanpa Tahun. *Tentang Wewenang*. Surabaya: Makalah, Universitas Airlangga.

Prajudi Atmosudirjo. 2009. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Puji Agus. 2019. *Pengelolaan Barang Milik Daerah*. Palembang: YPLBBA.

Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

_____.2009. *Hukum Administrasi Di Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press.

Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti.

Rodiyah I, Sukmana, Mursyidah. 2021. *Pengantar ilmu administrasi publik*, Sidoarjo: Umsida Press.

Rusadi Kantaprawira. 1998. *Hukum dan Kekuasaan*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.

Sadu Wasistiono. 2005. *Esensi UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Batam: Makalah disampaikan pada Rakernas Asosiasi DPRD Kota-Se-Indonesia.

Safri Nugraha, at.al. 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Sinyo Harry Sarundajang. 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. 2013. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Soejono dan Abdurrahman. 1998. *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*. Jakarta: Rineka Cipta.

Stout HD. 2004. *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.

Suharso dan Ana Retnoningsih. 2011. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Semarang: Widya Karta.

Sumardjono. 2008. *Mediasi Sengketa Tanah*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

- Suriansyah Murhani. 2009. *Kewenangan Pemerintah Dalam Mengurus Bidang Pertanahan*. Surabaya: Laksbang Justitia.
- Suwoto Mulyosudarmo. 1990. *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Sri Soemantri, 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Syamsir, Eko Nuriyatman, Fitria,. 2023. *Aspek Hukum Pengelolaan Barang Milik Daerah*. Jakarta: Damera Press.
- S.F. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- T. Hani Handoko. 2012. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Urip Santoso. 2005. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.
- Winahyu Erwiningsih. 2009. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Cet. 1,Penerbit Total Media.

JURNAL

- Achmad Zaki; Syurya Hidayat; Syaparuddin, Analisis pengelolaan barang milik daerah dan hubungannya dengan pendapatan daerah Provinsi Jambi, *Jurnal Paradigma Ekonomika* Vol.15.No.2, Juli–Desember 2020, Prodi Magister Ilmu Ekonomi, Program Pascasarjana, Universitas Jambi.
- Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV,Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung 2000.
- Elita Rahmi, Tarik Menarik Antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Urusan Pertanahan, *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2009.
- Era Nandya Febriana, Jayus, Rosita Indrayati, Pengelolaan Barang Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, *Jurnal Lentera Hukum* Vol. 4, Fakultas Hukum Universitas Jember 2017.

Evi Noviawati, S.H., M.H, Optimalisasi Pengelolaan Aset Daerah Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Unigal* Fakultas Hukum Universitas Galuh, Ciamis Jawa Barat, 2024.

I Gede Surata dan Ni Nyoman Mariadi, Kewenangan Pemerintah Kabupaten Dalam Pengatur Penguasaan Hak Atas Tanah, *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Sains dan Humaniora* Vol. 6 No. 1, 2002.

Untung Dwi Hananto, Asas Desentralisasi dan Tuga Pembantuan Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 40 No. 2, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Jawa Tengah, 2015.

Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12, No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, Jawa Tengah, 2012.

Urip Santoso, Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Bidang Pertanahan, *Jurnal ADIL* Vol. 3 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2011.

RUJUKAN INTERNET

Ebta Setiawan, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus versi online/daring (dalam jaringan), <http://kbbi.web.id/wenang> (online), diakses pada 26 Juli 2024.

<http://aksafwan.blogspot.com>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2024.

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya.

Peraturan Menteri Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;

Permendagri No. 108 Tahun 2016 Tentang Penggolongan dan Kodefikasi Barang Milik Daerah;

Permendagri No. 1 Tahun 2019 Tentang Penyusutan Barang Milik Daerah;

Permendagri No.47 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pembukuan, Inventarisasi, Dan Pelaporan Barang Milik Daerah.

