

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 (*anything*) 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*, Damera 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 batiniyah 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 Fakhri, *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 kepemilikan (*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 didasari 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 didaerah 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 ketidakteelitian 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 yang lebih memiliki karakteristik. Yang sebelumnya diatur dalam 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 Kodifikasi 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 Zhuliqrany, 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 golongan 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 dikemudian 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 ber aspek privat dan ber aspek 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 (bang- sa) 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 da- lam 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 Kebijakan 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 dibawakan 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 bersangkutan 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, convensi 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
MIIK 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.

