

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Tanah atau Agraria berasal dari kata *Akker* (bahasa Belanda), *Agros* (bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *Agger* (bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *Agrarius* (bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *Agrarian* (bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.<sup>1</sup> Tanah merupakan salah satu komponen dari hak asasi manusia, maka setiap orang harus diberi akses untuk memperoleh, mempunyai, memanfaatkan dan mempertahankan sebidang tanah yang akan atau yang sudah dipunyai.<sup>2</sup> Setiap kebijakan dan tindakan pemerintah yang bermaksud untuk mengurangi atau meniadakan hak atas tanah dan hak-hak lain yang ada di atasnya milik warga masyarakat atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat, akan mempengaruhi keberadaan dan keutuhan hak asasi manusia.<sup>3</sup>

Di Indonesia pengertian tanah dipakai dalam arti Juridis sebagai suatu pengertian yang telah dibatasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yakni tanah hanya merupakan permukaan bumi saja. Sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua, dengan ukuran panjang dan lebar.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

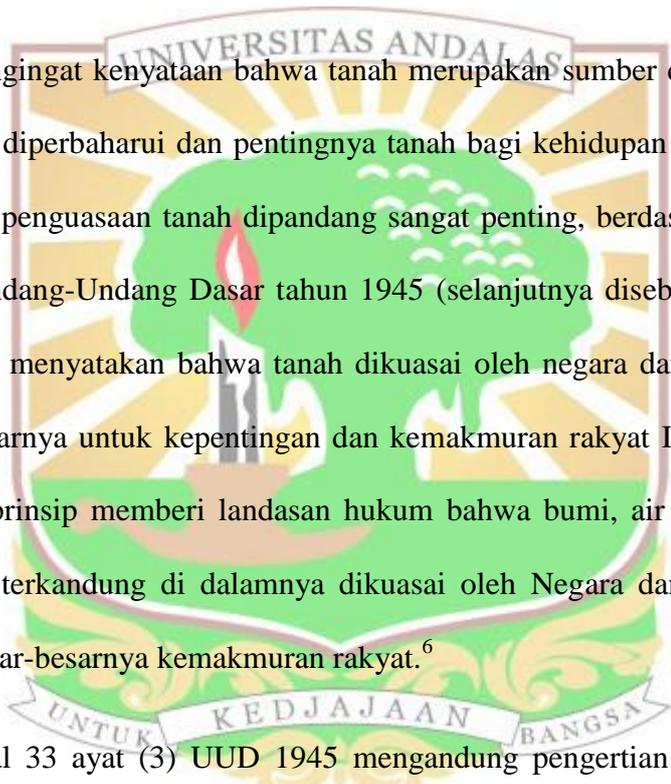
---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Prenada Media Group, 2008), hal 1

<sup>2</sup> Syafruddin Kalo, *Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, (Jakarta: Pustaka Bangsa Perss, 2004), hal:8.

<sup>3</sup> Ibid, hal 9.

Pokok Agraria menyebutkan “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.<sup>4</sup> Pasal ini menjelaskan bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak boleh semata-mata digunakan untuk pribadinya, pemakaian atau tidak dipakainya tanah yang menyebabkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat bagi baik kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.<sup>5</sup>



Mengingat kenyataan bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka pengaturan penguasaan tanah dipandang sangat penting, berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) yang menyatakan bahwa tanah dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Pasal ini secara prinsip memberi landasan hukum bahwa bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>6</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung pengertian bahwa Negara bukanlah pemilik tanah sebagaimana asas *domein* yang dianut oleh Negara barat yang berlaku sebelum lahirnya UUPA. Hubungan hukum antara negara dengan tanah, yang ada dalam UUD Tahun 1945 dirumuskan dengan istilah “dikuasai” itu, ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik oleh

---

<sup>4</sup> Lihat Penjelasan Pasal 6 UUPA 1960

<sup>5</sup> Boedi Harsono, 2010, *Hukum Agraria Indonesia*, cet. X, Djambatan, Jakarta

<sup>6</sup> Bactiar Effendi, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, (Bandung : Alumni,1993),

UUPA yang tercantum dalam Pasal 2.

Pasal 2 UUPA menyebutkan rincian kewenangan hak menguasai dari negara berupa kegiatan:<sup>7</sup>

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Berdasarkan hak menguasai dari negara seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA bahwa kepada perseorangan atau badan hukum diberikan beberapa macam hak atas tanah. Konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh orang-orang atau badan hukum, maka negara berkewajiban memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut, sehingga setiap orang atau badan hukum yang memiliki hak tersebut dapat mempertahankan haknya.

Hak-hak atas tanah yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, adalah hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak tersebut dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang akan ditetapkan sementara, dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah berdasarkan peruntukannya dan subjek yang memohon hak atas tanah tersebut.

---

<sup>7</sup> *Ibid* . Hal 232

Dalam rangka pemanfaatan tanah yang dikuasai oleh Negara, UUPA mengatur adanya Hak Pakai. Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan dalam undang-undang ini. Menurut Pasal 43 ayat (1) UUPA, sepanjang tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah yang dapat diberikan hak pakai adalah tanah Negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik.<sup>8</sup> Hak pakai atas tanah Negara dan hak atas pengelolaan diberikan jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.<sup>9</sup> Setelah jangka waktu hak pakai atau perpanjangannya habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pemberharuan hak pakai atas tanah yang sama.

---

<sup>8</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Pasal 41

<sup>9</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Pasal 45 ayat (1)

Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada<sup>10</sup>:

1. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
2. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan internasional;
3. Badan keagamaan dan badan sosial.

Ketika pengguna tanah dengan Hak Pakai sebagaimana tersebut di atas tidak menggunakan tanah untuk kepentingan publik maka hak pakai selamanya atas tanah tersebut secara otomatis hapus. Hak Pakai atas tanah negara untuk jangka waktu tertentu dan hak pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan Hak Pakai bisa terjadi karna jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah dan pewarisan. Peralihan hak pakai atas tanah negara harus dilakukan dengan ijin pejabat yang berwenang. Sedangkan peralihan hak pakai atas tanah pengelolaan harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dari pemegang hak pengelolaan.

Berkaitan dengan hak sewa yang diuraikan secara khusus dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa “Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan pembangunan, dengan membayar sejumlah uang sebagai sewanya”. Dalam penjelasan Pasal 44 UUPA disebutkan bahwa oleh karena hak sewa merupakan Hak Pakai yang mempunyai sifat khusus maka disebut tersendiri. Hak sewa hanya disediakan untuk bangunan-bangunan berhubungan dengan ketentuan Pasal 10 ayat 1. Hak sewa tanah hanya mempunyai sifat sementara (Pasal 16 jo 53 UUPA). Negara tidak dapat

---

<sup>10</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Pasal 45 ayat (3)

menyewakan tanah, karena negara bukan pemilik tanah.<sup>11</sup>

Di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 27 adapun bentuk-bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah yaitu ;

- a. Sewa
- b. Pinjam Pakai
- c. Kerja Sama Pemanfaatan
- d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau
- e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Khusus untuk pengelolaan atau pemanfaatan barang milik daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.<sup>12</sup> Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Lihat Penjelasan Pasal 44 & 45 UUPA 1960

<sup>12</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 ayat (10)

<sup>13</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 ayat (2)

Dalam hal ini pengertian sewa adalah pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai.<sup>14</sup> Sewa Barang Milik Negara/Daerah dapat dilaksanakan terhadap :<sup>15</sup>

- a. Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang;
- b. Barang Milik Daerah berupa tanah/atau bangunan yang sudah diserahkan oleh Pengguna Barang kepada Gubernur/Bupati/Walikota;
- c. Barang Milik Negara yang berada pada Pengguna Barang;
- d. Barang Milik Daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang; atau
- e. Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Apabila pengguna barang memerlukan tanah dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintah negara/daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi dan tidak tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah untuk penyediaan tanah dan fasilitas dimaksud yang dilaksanakan oleh Pengelola barang setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota, dan mitra sewa yang telah ditetapkan selama jangka waktu pengoperasian harus membayar kontribusi ke rekening kas umum negara/daerah setiap tahunnya yang besarnya ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan tim yang dibentuk oleh pejabat yang berwenang dan tim ini dikenal dengan Tim Penilai Kontribusi dengan dasar pertimbangan bahwa barang milik daerah belum dimanfaatkan dan belum dioptimalkan, dalam rangka efisiensi dan efektifitas serta

---

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 ayat 11.

<sup>15</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 28 ayat 1

menambah/meningkatkan Pendapatan Daerah dan menunjang program pembangunan dan kemasyarakatan Pemerintah Daerah.

Dalam uraian sebelumnya di atas terdapat perbedaan cara dalam penguasaan tanah “milik Negara” antara UUPA dengan Undang Undang Perbendaharaan Negara Nomor 1 Tahun 2004. Menurut UUPA penguasaan tanah oleh Pemerintah hanya sebatas Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, tidak dikonstruksikan memiliki kedudukan yang kuat sebagaimana halnya Hak Milik. Dalam konteks ini, Hak Pakai yang diberikan kepada instansi pemerintah sebenarnya didesain lebih lemah dibandingkan dengan Hak Milik.<sup>16</sup> Begitu pula halnya dengan Hak Pengelolaan, yang sudah semestinya pula tidak boleh diperjualbelikan karena memiliki karakter hukum publik.<sup>17</sup> Jadi di dalam UUPA tanah sama sekali tidak diperkenankan disewakan oleh Negara, karena Negara bukan pemilik tanah sebagaimana halnya yang dijelaskan oleh Penjelasan Pasal 44 dan 45 UUPA.

Sedangkan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara Nomor 1 Tahun 2004 pemanfaatan tanah bisa dilakukan oleh pemerintah dengan cara menyewakannya ke pihak ke tiga. Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini menempatkan posisi pemerintah sebagai pemilik terhadap tanah yang dikuasainya itu. Aspek yang ditonjolkan adalah hukum privat. Tanah tidak selalu berfungsi sebagai sarana pendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan, namun juga dilihat sebagai suatu hal komersil yang bisa

---

<sup>16</sup> Imam Soetikno, 1994, *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia Dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hlm.78

<sup>17</sup> Maria S.W Sumardjono, 2008, *Tanah: dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Hlm.213

membantu perekonomian pemerintah daerah setempat. Dengan mengalih fungsikan tanah-tanah tersebut untuk kemudian mendapat keuntungan kepada pendapatan daerahnya. Di sini tanah tersebut sangat mendukung tugas pokok dan fungsi pemerintah dalam mencari dana untuk pendapatan hasil daerah.

Kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah di samping melaksanakan aktivitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat lapangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan “*twee petten*”, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum yang tunduk pada hukum privat.<sup>18</sup>

Pemerintah atau administrasi negara adalah sebagai subjek hukum atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan, baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*).<sup>19</sup> Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>20</sup> Sedangkan tindakan hukum menurut R.J.H.M Huisman,<sup>21</sup> tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.

Perbuatan pemerintah yang termasuk golongan perbuatan hukum dapat

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal.69

<sup>19</sup> *Ibid*, Hal 109

<sup>20</sup> C.J.N. Versteden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, Samsom H.D.Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984, Hlm 55 dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

<sup>21</sup> R.J.H.M.Huisman, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding*, (Amsterdam:Kobra, tt),hlm 13.dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

berupa:

a. Perbuatan hukum menurut hukum publik

Perbuatan hukum ini terbagi dua macam:

1. Hukum publik bersegi satu

Artinya hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah. Jadi didalamnya tidak ada perjanjian, dan hubungan hukum yang diatur oleh hukum publik hanya berasal dari satu pihak saja yakni pemerintah dengan cara menentukan kehendaknya sendiri.

2. Hukum publik bersegi dua

Menurut Van Der Pol, Kranenberg-Vegting, Wiarda dan Donner mengakui adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik. Mereka memberi contoh tentang adanya “*Kortverband Contract*” (Perjanjian kerja jangka pendek) yang diadakan seorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pihak pemberi kerja.

b. Perbuatan hukum menurut hukum privat

Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan hukum dengan subyek hukum lain atas dasar kebebasan kehendak atau diperlukan persetujuan dari pihak yang dikenai tindakan hukum, hal ini karena hubungan hukum perdata itu bersifat sejajar, seperti sewa-menyewa, jual-

beli dan sebagainya.<sup>22</sup>

Dalam kegiatan ekonomi, bentuk hak-hak atas tanah dituangkan dalam bentuk praktek ekonomi atau kegiatan bisnis, dalam arti kata tanah dapat diperoleh dengan mengadakan perjanjian. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata) mengenal berbagai perjanjian, beberapa contoh dari perjanjian yang sering ditemui dalam kegiatan sehari-hari antara lain seperti: jual-beli, sewa-menyewa, tukar-menukar, pinjam-meminjam dan lain-lain.

Salah satu yang mendapatkan hak atas tanah adalah dengan melakukan perjanjian sewa menyewa. Perjanjian sewa-menyewa diatur dalam buku ke III KUHPerdata tentang perikatan. Pasal 1233 KUHPerdata menentukan, “Tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena perjanjian, maupun Undang-Undang”. Perikatan bersumber perjanjian dapat dibagi atas perjanjian pada umumnya dan perjanjian-perjanjian khusus.<sup>23</sup> perjanjian khusus diantaranya adalah perjanjian sewa-menyewa.

Dengan segala kelebihanannya maka perjanjian sewa tanah sebagai barang milik daerah ini memiliki potensi untuk dapat dikembangkan dan diterapkan dalam proyek-proyek bangunan infrastruktur. Walaupun demikian, ternyata banyak pihak yang kurang mengetahui bagaimana penerapan pola perjanjian sewa tanah ini, karena kurangnya ketersediaan hukum dan perundangan yang mengatur tentang perjanjian sewa tanah sebagai barang

<sup>22</sup> <https://tommizhuo.wordpress.com>

<sup>23</sup> Djaja . Meliala, *Penuntun Prkatis Hukum Perjanjian Khusus*, Nuansa Aulia, Bandung, Hal.1

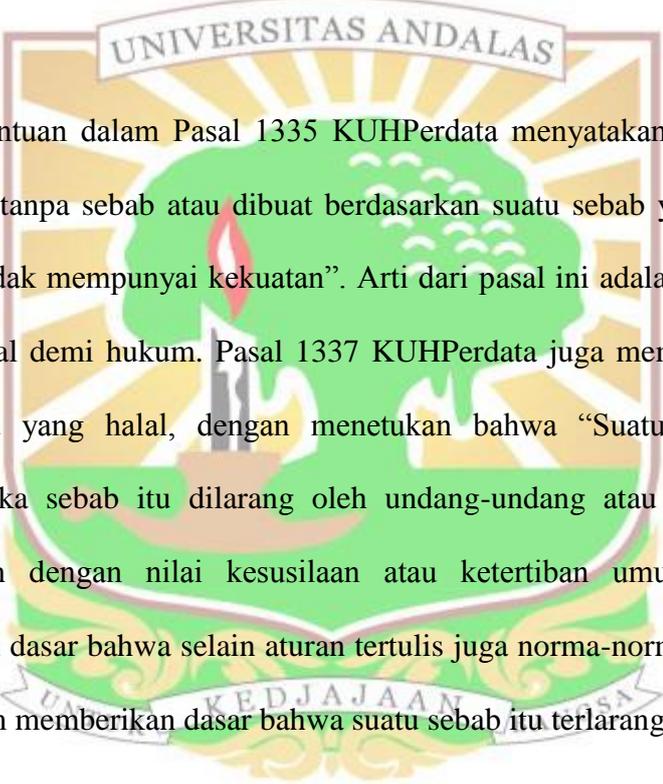
milik daerah ini. Karena sesuai dengan penjelasan Pasal 44 UUPA bahwa negara tidak berhak menyewakan tanah, dikarenakan negara bukanlah pemilik tanah, tetapi negara berhak menguasai tanah untuk kepentingan masyarakatnya.

Maka dari pada itu, di sini pentingnya pengaturan terhadap perjanjian sewa tanah sebagai barang milik daerah dalam suatu peraturan perundang-undangan, pengaturan dalam perjanjian sewa tanah sebagai barang milik daerah diharapkan mampu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang membuatnya. Bagi investor, kepastian hukum tentang penguasaan hak-hak atas tanah dengan tidak adanya gangguan suatu apapun, baik gangguan dari pemegang hak atas tanah maupun dari pihak lain dan juga dari undang-undang yang mengatur. Sedangkan di sisi pemegang hak atas tanah, agar perjanjian sewa tanah sebagai barang milik daerah menjamin kepastian bahwa setelah jangka waktu kerjasama berakhir tanah diserahkan dalam keadaan baik dan siap operasional oleh investor kepada pemegang hak atas tanah.

Sehubungan dengan pelaksanaan sewa tanah atas barang milik daerah ditetapkan/dilaksanakan dalam bentuk perjanjian. Maka suatu perjanjian sewa tanah ini harus mengikuti kaidah-kaidah hukum perjanjian. Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan 4 (empat) syarat yang harus dipenuhi, yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara , yaitu :

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Cakap untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Syarat sahnya suatu perjanjian yang kesatu (sepakat mereka yang mengikatkan dirinya) dan syarat kedua (cakap untuk membuat suatu perjanjian) disebut syarat subjektif, karena menyangkut subjek hukum yaitu orang-orang atau pihak-pihak yang membuat perjanjian. Sedangkan syarat ketiga (objek suatu hal tertentu) dan syarat keempat (sebab atau *causa* yang halal) disebut sebagai objektif, karena menyangkut objek hukum yang diperjanjikan oleh orang-orang atau pihak-pihak yang membuat perjanjian tersebut.<sup>24</sup>



Ketentuan dalam Pasal 1335 KUHPerdara menyatakan bahwa “Suatu persetujuan tanpa sebab atau dibuat berdasarkan suatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan”. Arti dari pasal ini adalah perjanjian itu menjadi batal demi hukum. Pasal 1337 KUHPerdara juga memberikan batasan sebab yang halal, dengan menentukan bahwa “Suatu sebab adalah terlarang, jika sebab itu dilarang oleh undang-undang atau bila sebab itu bertentangan dengan nilai kesusilaan atau ketertiban umum”. Pasal ini memberikan dasar bahwa selain aturan tertulis juga norma-norma tidak tertulis diakui dalam memberikan dasar bahwa suatu sebab itu terlarang atau tidak.

Seperti halnya perjanjian sewa tanah sebagai barang milik daerah ini, belum memenuhi keempat syarat sah perjanjian, terutama syarat yang ke empat dalam suatu perjanjian yaitu, suatu sebab yang halal. Karena di dalam UUPA Negara tidak berhak untuk menyewakan tanah kepada pihak lain, karena Negara bukan pemilik dari tanah tersebut. Sedangkan di dalam Undang

---

<sup>24</sup> Muhammad Syaifuddin, 2012, *Hukum Perjanjian*, Mandar Maju, Bandung, Hal.110

Undang Perbendaharaan Negara mengesahkan perjanjian sewa tanah sebagai barang milik negara. Oleh sebab itu di sini terjadi disharmonisasi substansi hukum dalam perjanjian tersebut antara UUPA dengan Undang Undang Perbendaharaan Negara.

Dalam konteks saat sekarang ini, suatu kenyataan tidak dapat dipungkiri lagi, dimana dalam praktik pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Negara/Daerah digunakan hanya untuk kepentingan individualisme instansi pemerintah tersebut tanpa memikirkan kesejahteraan rakyat yang mana sesuai dengan UUD 1945. Hal ini dapat dilihat pada kasus penyewaan tanah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk keperluan markas Teman Ahok guna menyongsong pemilihan gubernur DKI Jakarta tahun 2017.<sup>25</sup> Walaupun akan disewakan ataupun dilepaskan haknya, instansi pemerintah lebih cenderung menyewakan/menjualnya pada pihak swasta seperti halnya yang terjadi dalam kasus penyewaan lahan di Bukit Gado-Gado Padang di Sumatera Barat yang dipergunakan untuk pendirian tower pemancar.<sup>26</sup>

Permasalahan di atas terjadi karena UUPA sama sekali tidak mengatur secara tegas mengenai jenis hak penguasaan tanah untuk keperluan pemerintah. Kealpaan UUPA dalam mengatur hak atas tanah bagi pemerintah ini diduga merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya pergeseran dan perubahan karakter hukum penguasaan tanah oleh pemerintah, sehingga penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi sebesar-besar kesejahteraan rakyat tidak berjalan

---

<sup>25</sup> Okezone.com, 18 Maret 2016, "Ahok Benarkas Markas 'Teman Ahok' Gunakan Aset Pemprov DKI". Tersedia di: <http://news.okezone.com/read/2016/03/18/338/1339692/ahok-benarkan-markas-teman-ahok-gunakan-aset-pemprov-dki>. Diakses tanggal 24 April 2016 jam 14:00 WIB

<sup>26</sup> Wawancara langsung dengan Pegawai Pemda Kota Padang yaitu Bapak Al.

sesuai dengan harapan.<sup>27</sup>

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka yang menjadi perumusan masalah di dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Bagaimana pertimbangan Pemko Padang menyewakan tanah yang telah menjadi Barang Milik Daerahnya ?
2. Bagaimana proses penyewaan tanah sebagai Barang Milik Daerah di Kota Padang?
3. Bagaimana keabsahan perjanjian sewa tanah tersebut jika dikaitkan dengan UUPA dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara ?

## C. Tujuan Penelitian

Yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pertimbangan Pemko Padang menyewakan tanah yang telah menjadi Barang Milik Daerahnya.
2. Untuk mengetahui proses penyewaan tanah sebagai barang milik daerah di Kota Padang.
3. Untuk mengetahui keabsahan suatu perjanjian sewa tanah tersebut jika dikaitkan dengan UUPA dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara.

## D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis pada perpustakaan, ada beberapa

---

<sup>27</sup> Maria S.W Sumardjono, *Tanah: dalam Perspektif Hak Ekonomi...Op.Cit.* Hlm.199-215

penelitian yang berkaitan dengan hal tersebut yang pernah diteliti yaitu :

- a. Tesis dari Toni Marsi, NIM 1020115037, Alumni Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Andalas Tahun 2013 dengan judul tesis adalah “Perlindungan Hukum Bagi Pedagang Yang Menempati Satuan Ruang Toko Sentral Pasar Raya Padang”. Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan tesis ini yaitu :

- 1). Bagaimana kedudukan hukum pedagang sebagai pembeli satuan ruang toko sentral pasar raya Padang ?
- 2). Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi pedagang sebagai pembeli satuan ruang took sentra pasar raya Padang ?

- b. Tesis dari Ima Oktorina, NIM BAB 008 129, Alumni Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2010 dengan judul tesis adalah “Kerjasama Pembiayaan Dengan Sistem *Build, Operate, And, Transfer* (BOT) Dalam Revetalisasi Pasar Tradisional (Studi Kasus Pada Pembangunan Sentral Pasar Raya Padang” Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan tesis ini yaitu :

- 1). Bagaimana hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian kerjasama *build, operate and transfer* (BOT) dalam merevetalisasi pasar raya Padang ?
- 2). Bagaimana proses pelaksanaan kerjasama *build, operate and transfer* (BOT) dalam merevetalisasi pasar raya Padang?
- 3). Kendala-kendala apa saja yang dialami dalam kerjasama *build,*

*operate and transfer* (BOT) dalam merevitalisasi pasar raya Padang?

Berdasarkan penelusuran beberapa tesis dengan judul dan pokok permasalahan seperti yang dijelaskan di atas, menunjukkan bahwa penelitian yang sama dengan judul “Penyewaan Tanah untuk Bangunan dalam Pemanfaatan Barang Milik Daerah di Kota Padang” belum pernah ada yang membahasnya serta dengan objek dan tempat penelitian yang berbeda. Jadi penelitian ini dapat disebut “asli” sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional, dan objektif serta terbuka. Semua ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah. Sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis.

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan masukan dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan untuk bidang pengelolaan barang milik negara/daerah padah khususnya yang berhubungan dengan perjanjian sewa tanah sebagai barang milik daerah di kota padang.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan bagi para akademisi dan di dunia pendidikan pada umumnya, dan khususnya bagi pengembang ilmu agraria dan ilmu hukum serta dapat dipublikasikan dan digunakan sebagai bahan pustaka di Universitas Andalas.

##### 2. Manfaat Praktis.

- a. Diharapkan agar penelitian ini dapat memberikan kontribusi atau nilai tambah serta berfaedah dan bermanfaat bagi pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam melaksanakan Perjanjian Sewa Tanah Sebagai Tanah Barang Milik Daerah, dengan demikian dapat memberikan nilai tambah/kontribusi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya kepada rakyat.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi kepada pihak swasta/investor yang akan melakukan perjanjian sewa tanah sebagai barang milik daerah dan bahan masukan bagi perkembangan hukum pada umumnya.

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **a. Kerangka Teoritis**

#### **1. Teori Perjanjian**

Perjanjian adalah dimana suatu peristiwa seseorang berjanji kepada seseorang lainnya atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Ketentuan-ketentuan mengenai hal ini diatur dalam Pasal 1313 sampai dengan pasal 1351 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Menurut pasal 1313, yang dimaksud dengan perjanjian adalah suatu perbuatan, dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Terjadinya persesuaian kehendak ini dapat berupa lisan atau tertulis. Dari sini timbul suatu proposal (usul) dan suatu *acceptance* (penerimaan), sehingga menimbulkan suatu persetujuan yang

mengakibatkan timbulnya ikatan-ikatan bagi masing-masing pihak.

Ikatan-ikatan ini bersifat atas dasar saling memberatkan atau dasar tanpa adanya pemberatan bagi salah satu pihak atau kedua belah pihak, bahkan dengan kemungkinan pemberian keuntungan bagi pihak lain, seperti yang terdapat dalam perjanjian penghibahan (Pasal 1666 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).

Suatu janji dengan sengaja antara dua pihak tersebut dan kesepakatan untuk saling mengikatkan diri, menimbulkan suatu hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak yang perlu untuk diwujudkan ini, berupa prestasi yang tersimpul dalam suatu kewajiban untuk memberikan atau menyerahkan sesuatu, untuk berbuat sesuatu atau untuk tidak berbuat sesuatu (Pasal 1234 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).

Seperti diketahui bahwa sebagian besar perikatan yang terdapat dalam masyarakat timbul karena perjanjian maka di dalam lapangan hukum perdata, perjanjian ini diakui sebagai Undang-undang bagi mereka yang membuatnya apabila dibuat secara sah (Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Jadi perjanjian disini adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih dimana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu prestasi yang telah diperjanjikan dari pihak lain dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan prestasi tersebut. Pihak yang berhak menuntut suatu prestasi tersebut dinamakan kreditur atau si berpiutang dan pihak yang berkewajiban memenuhi tuntutan dinamakan debitur atau

si berhutang. Dalam mewujudkan prestasi yang dijanjikan ini, masing-masing pihak dituntut peran aktifnya. Tanpa peran aktif ini, prestasi yang diperjanjikan akan sukar diwujudkan.

Perjanjian sah artinya telah memenuhi syarat–syarat yang telah ditentukan oleh undang-undang, sehingga diakui oleh hukum. Untuk sahnya suatu perjanjian, menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, diperlukan 4 (empat) syarat, yaitu:

1. Sepakat mereka mengikatkan diri
2. Cakap untuk membuat suatu perjanjian
3. Mengenai suatu hal tertentu
4. Suatu sebab yang halal

Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya dan cakap untuk membuat suatu perjanjian, ditujukan kepada orang-orangnya atau subyeknya yaitu mengenai para pihak yang mengadakan perjanjian. Oleh karena itu, dua syarat yang pertama, dinamakan syarat subyektif untuk sahnya suatu perjanjian. Sedangkan mengenai suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal ditujukan kepada obyeknya, yaitu mengenai hal-hal pokok yang diperjanjikan oleh para pihak, disebut syarat obyektif untuk sahnya suatu perjanjian.

## 2. Teori Hak Menguasai Negara

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata “menguasai” berarti kedudukan berkuasa atas sesuatu atau memegang kekuasaan atas sesuatu. Sedangkan dalam Pasal 33 Ayat 33 UUD Negara RI Tahun 1945 dan Pasal 2 UUPA, pengertian “dikuasai” dan

“menguasai” berarti Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkat tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa.<sup>28</sup>

Dalam menafsirkan makna frasa “dikuasai oleh Negara” dari Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD Negara RI 1945, Mahkamah Konstitusi mengkonstruksi 5 (lima) fungsi Negara dalam menguasai cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yaitu:<sup>29</sup>

#### 1. Pengaturan (*regelendaad*)

Fungsi pengaturan oleh Negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Jenis peraturan yang dimaksud sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 UU No.10/2004, serta Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah (eksekutif) yang bersifat mengatur (*regelendaad*).

#### 2. Pengelolaan (*beheersdaad*)

Dilakukan melalui mekanisme pemilik saham (*share-holding*)

<sup>28</sup> Maria SW Sumardjono.2005.*Kebijakan Pemerintah Antara Regulasi dan Implementasi*.Edisi Revisi. Jakarta: Buku Kompas.Hlm.61

<sup>29</sup> Yance Arizona. “*Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Putusan Mahkamah Konstitusi*”. (Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan. Selasa 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia.Hal.7

dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara. Dengan kata lain Negara c.q. Pemerintah (BUMN) mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, fungsi ini dilakukan oleh perusahaan daerah.

### 3. Kebijakan (*beleid*)

Dilakukan oleh pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan.

### 4. Pengurusan (*bestuursdaad*)

Dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan kosensi (*concessi*).

### 5. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Dilakukan oleh Negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan untuk Negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Termasuk dalam fungsi ini yaitu kewenangan pemerintah pusat melakukan pengujian perda (*executive review*).

Dalam literatur ditemukan setidaknya tiga paham tentang hubungan penguasaan Negara atas sumber daya alam, yaitu paham Negara liberal klasik, paham Negara kelas, dan paham Negara

kesejahteraan (*Welfare state*).<sup>30</sup> Doktrin Panca Fungsi Negara yang dibangun Mahkamah Konstitusi mencoba merekonstruksi “Yang Publik” dalam penguasaan Negara atas sumber daya alam.<sup>31</sup>

Hak menguasai dari Negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun sudah dihaki dengan hak-hak perseorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perseorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Dalam praktik administrasi digunakan sebutan tanah Negara. Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer, disebut tanah-tanah hak dengan nama sebutan haknya, misalnya tanah Hak Milik, tanah Hak Guna Usaha, dan lain-lainnya.<sup>32</sup>

Dengan berkembangnya Hukum Tanah Nasional, lingkup pengertian tanah-tanah yang di dalam UUPA disebut “tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang semula disingkat dengan sebutan “tanah-tanah Negara” itu mengalami perkembangan. Semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, di luar apa yang disebut “tanah-tanah hak”. Sekarang ini ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, ada kecenderungan untuk lebih memperinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah Negara itu, menjadi:

1. Tanah-tanah Wakaf, yaitu tanah-tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan;

<sup>30</sup> Abrar Saleng. 2004. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press. Hlm 7-16.

<sup>31</sup> Yance Arizona. *Op.Cit.* hlm 15.

<sup>32</sup> Boedi Harsono. 2005. *Op. Cit.* hlm 271

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;
3. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat;
4. Tanah-tanah Kaum, yaitu tanah-tanah masyarakat-masyarakat hukum adat genealogis;
5. Tanah-tanah Kawasan Hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Pokok 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 wakaf, bukan tanah Hak Pengelolaan, bukan tanah-tanah Hak Ulayat, bukan tanah-tanah kaum, dan bukan pula tanah-tanah Kawasan Hutan. Tanah-tanah ini adalah tanah-tanah yang benar-benar langsung dikuasai oleh Negara. Kiranya untuk singkatnya dapat disebut “tanah Negara”. Penguasaan dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Dengan demikian dijumpai pengertian tanah-tanah Negara dalam arti luas dan tanah-tanah Negara dalam arti sempit.<sup>33</sup>

Tanah-tanah Negara dalam arti sempit tersebut harus dibedakan dengan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh

---

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm.271-272

departemen-departemen dan lembaga-lembaga pemerintah non departemen lainnya dengan Hak Pakai yang merupakan asset atau kekayaan Negara, yang penguasaannya ada pada Menteri Keuangan.<sup>34</sup> Hal ini disebabkan, tanah-tanah negara yang dikuasai oleh suatu instansi pemerintah yang dipergunakan sesuai tugas masing-masing diberikan dengan Hak Pengelolaan atau Hak Pakai sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Apabila suatu instansi pemerintah menguasai tanah namun tidak memegang Hak Pengelolaan atau Hak Pakai, maka status tanahnya adalah tanah Negara.<sup>35</sup>

Dalam pada itu, hak menguasai Negara tidak akan lepas dari tujuannya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keterkaitan antara kaidah “Hak Menguasai Negara” dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat akan menimbulkan kewajiban Negara sebagai berikut:

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Maria SW Sumarjono. *Op. Cit.* hlm.62

menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>36</sup>

Khusus berkaitan dengan masalah pertanahan, maka sifat hak menguasai Negara atas tanah adalah membangun, mengusahakan, memelihara, dan mengatur tanah untuk kepentingan Negara, umum, kepentingan bersama, dari rakyat serta membangun kepentingan perseorangan.<sup>37</sup> Dalam kaitannya dengan pembaruan agrarian, maka hakikat sifat dari hak menguasai Negara harus ditafsirkan mengandung pengertian tentang perlunya peran aktif pemerintah dalam mengatur penataan, penguasaan, dan penggunaan sumber daya agraria sehingga pemanfaatannya dapat ditujukan kearah pencapaian tujuan nasional.<sup>38</sup>

### 3. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Berbicara tentang kewenangan tidak akan terlepas dari asas legalitas, oleh karena asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah. Penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan pada asas legalitas, berarti bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus memiliki

---

<sup>36</sup> Ida Nurlinda. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria; Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. HLM.63

<sup>37</sup> Pendapat Soetikno seperti dikutipoleh Ida Nurlinda. *Ibid.* hlm.64

<sup>38</sup> *Ibid.*

legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.<sup>39</sup>

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintah dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>40</sup>

Dalam negara hukum, wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu, atribusi, delegasi dan mandat. Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefenisikan sebagai berikut :

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

<sup>39</sup> Ridwan HR.2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm.70

<sup>40</sup> Bagir Manan. *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah pada Seminar Nasional Fakultas Hukum Unpad. Bandung. 13 Mei 2000. Hlm 1-2 dikutip dari Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Raja Grafindo Persada. Hlm 72.

c. Mandat ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh orang lain atas namanya.<sup>41</sup>

Sehubungan dengan itu, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia telah diatur dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 Angka (6) UU No.23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa :

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UU No.23 Tahun 2014 ini meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten dan daerah kota, dengan tujuan untuk lebih mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat.<sup>42</sup>

Dalam era otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengelola kekayaan daerahnya. Salah satunya mengenai pengelolaan administrasi aset, khususnya tanah dalam bentuk pensertipikatan. Pensertipikatan tanah-tanah aset daerah ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Disamping itu, ada beberapa juga peraturan lainnya yang berhubungan dengan pensertipikatan aset/barang milik daerah. Misalnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang

---

<sup>41</sup> *Ibid.* Hlm. 74

<sup>42</sup> Hambali Thalib. 2009. *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana. hlm 68

Perbendaharaan Negara. Adapun pengetahuan tentang peraturan tersebut akan sangat membantu dalam melakukan pengelolaan aset/barang milik daerah. Apabila para pejabat pengelola aset/barang milik daerah tidak memahami peraturan-peraturan sebagaimana tersebut di atas, maka besar kemungkinan akan terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaannya.

Sebagaimana diketahui, masalah aset merupakan masalah yang senantiasa menarik perhatian, karena menyangkut karena menyangkut berbagai aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat. Berbicara aset daerah selalu berbicara mengenai suatu nilai ekonomis yang besar. Hal ini disebabkan, aset daerah sebagaisalah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat. Untuk itu, harus dikelola dengan baik dan benar sehingga akan terwujud pengelolaan aset/barang milik daerah yang transparan, efisien, akuntabel dan adanya kepastian nilai yang dapat berfungsi sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari pemerintah daerah.

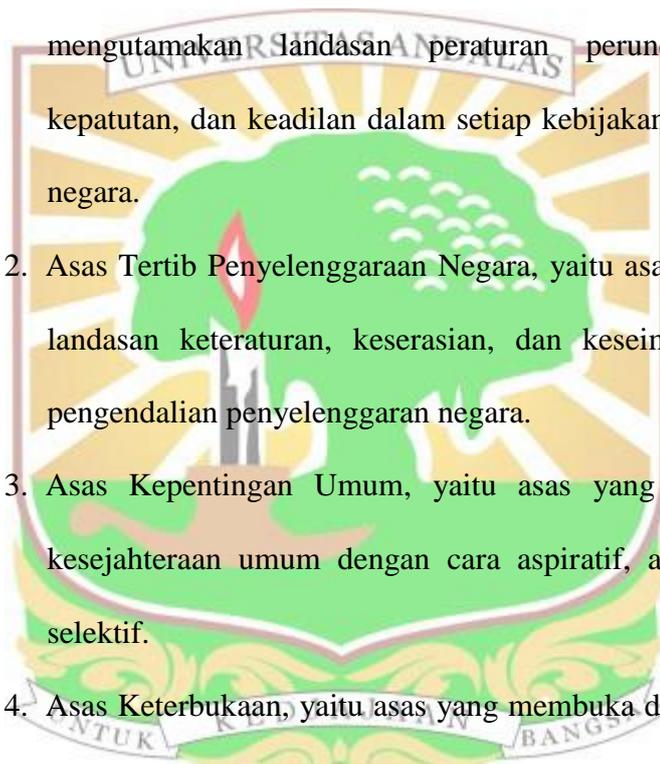
Selain itu, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, pemerintah daerah juga harus berpedoman pada asas-asas umum pemerintah yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini dijadikan sebagai salah satu tolak ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah itu sejalan dengan negara hukum atau tidak.<sup>43</sup> Dengan kata lain asas-asas ini berfungsi sebagai norma pengarah bagi organ

---

<sup>43</sup> Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Cetakan 8. Jakarta : Rajawali Pers. Hlm.230

pemerintahan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik pertama kali muncul dan dimuat dalam Undang-Undang No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dalam Pasal 3 UU No.28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas mengutamakan keadilan yang



berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>44</sup>

Seiring dengan perjalanan waktu, asas-asas dalam UU No.28 Tahun 1999 tersebut diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses peradilan di PTUN, yakni setelah adanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang PTUN. Berdasarkan Pasal 53 Ayat (2) Huruf (a) disebutkan “Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik”, dan dalam penjelasannya disebutkan ”Yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan Negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Di samping itu, dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, asas-asas umum pemerintahan yang baik

---

<sup>44</sup> *Ibid.* Hlm 241-242

tersebut dijadikan asas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Ayat (1) yang berbunyi Penyelenggaraan pemerintah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Asas Umum Penyelenggaraan Negara dalam ketentuan ini sesuai dengan UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas.<sup>45</sup>

#### 4. Teori Badan Hukum

Badan hukum dalam bahasa Belanda disebut *rechtsperson*. Badan hukum adalah himpunan dari orang sebagai perkumpulan, baik perkumpulan itu diadakan atau diakui oleh pejabat umum, maupun perkumpulan itu diterima sebagai diperolehkan, atau telah didirikan untuk maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang dan kesusilaan yang baik (Pasal 153 KUH Perdata).<sup>46</sup> Dari pengertian ini, terdapat beberapa hal penting mengenai badan hukum, yakni:

- a. Merupakan kumpulan atau himpunan orang,
- b. Didirikan sesuai peraturan hukum yang berlaku,

<sup>45</sup> *Ibid.* hlm.243

<sup>46</sup> Salim H.S., M.S. *Hukum Kontrak-Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*. Sinar Grafika, Jakarta. 2006.

- c. Didirikan untuk tujuan tertentu, dan
- d. Tidak bertentangan dengan undang-undang

Badan hukum merupakan kumpulan manusia pribadi (*naturalijk person*) dan mungkin pula kumpulan dari badan hukum yang pengaturannya sesuai menurut hukum yang berlaku.<sup>47</sup> Menurut kamus hukum, badan hukum merupakan perkumpulan/organisasi yang didirikan dan dapat bertindak sebagai subjek hukum. Misalnya, memiliki harta kekayaan, mengadakan perjanjian dan sebagainya.<sup>48</sup>

Badan hukum, yakni orang (*person*) yang diciptakan oleh hukum. Oleh karena itu, badan hukum (*Recht person*) sebagai subjek hukum (melakukan perbuatan hukum) seperti manusia.<sup>49</sup> Meskipun begitu, badan hukum tidaklah sama dengan manusia pada umumnya. Dalam melakukan tindakan-tindakan hukum, badan hukum tidak dapat melakukannya sendiri segala kehendaknya seperti manusia biasa. Untuk melakukan kegiatan sehari-hari, badan hukum memerlukan organ (pengurus) yang berupa orang untuk mewakilinya dan bertindak untuk dan atas nama badan hukum tersebut.

Secara teoritik, dikenal beberapa ajaran atau doktrin yang menjadi landasan teoritik keberadaan badan hukum. Ada beberapa konsep terkemuka tentang personalitas badan hukum (*legal personality*,

---

<sup>47</sup> C.S.T Kansil, Christine S.T. Kansil, *Modul Hukum Dagang*, Jakarta: Djambatan, 2001, Hlm.11

<sup>48</sup> J.C.T. Simorangkir, S.H., M.H. *et al*, *Kamus Hukum Cetakan XI*, Sinar Grafika. Jakarta, 2007. Hlm.13

<sup>49</sup> Elsi Kartika Sari, S.H., M.H. dan Advendi Simangungsong, S.H., M.M. *Hukum Dalam Ekonomi* (Edisi 2). PT. Grafindo, Jakrta.2007. Hlm.9

yakni:<sup>50</sup>

#### 1. Teori Fiksi

Menurut F.C. Savigny hanya manusia yang dapat menjadi subjek hukum. Badan hukum yang dikatakan sebagai subjek hukum adalah sebuah fiksi (anggapan saja).

#### 2. Teori Organ

Menurut Otto Van Gierke badan hukum adalah sesuatu yang riil bukan fiksi, menjelma sungguh dalam lalu lintas hukum, dapat menyatakan kehendaknya melalui organ/alat yang terdapat di dalam badan hukum tersebut.

#### 3. Teori Harta Kekayaan Bertujuan

Menurut Brinz badan hukum merupakan kekayaan yang bukan kekayaan perseorangan tetapi kekayaan tersebut terikat pada tujuan tertentu.

#### 4. Teori Kekayaan Bersama

Menurut Mollengraaf hak dan kewajiban badan hukum pada hakekatnya adalah hak dan kewajiban para anggotanya, sehingga kekayaan badan hukum adalah kekayaan bersama seluruh anggota.

#### 5. Teori Kenyataan Yuridis

Menurut Meijers badan hukum merupakan kenyataan/realistis, konkrit/riil, dan diakui secara yuridid, tidak fiksi.

<sup>50</sup> Hukum Perdata dan bisnis (resume)dalam

<http://www.scribd.com/doc/50623214/Resume-Hukum-Perdata-dan-Bisnis-Smt-I>, diunduh tanggal 22 Oktober 2016

Dari teori tersebut, tampaknya teori organ dari Otto van Gierke yang lebih cocok dengan perkembangan saat ini.<sup>51</sup> Menurut doktrin, syarat-syarat dari suatu badan hukum adalah sebagai berikut:<sup>52</sup>

1. Adanya harta kekayaan terpisah
2. Mempunyai tujuan tertentu
3. Mempunyai kepentingan sendiri
4. Adanya organisasi yang teratur

Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya.<sup>53</sup> Berdirinya badan hukum haruslah dengan tujuan tertentu dan dalam mencapai tujuan tersebut badan hukum diwakilkan atau diurus oleh pengurusnya dalam suatu organisasi yang teratur. Badan ini seperti halnya manusia memiliki kewajiban-kewajiban hukum, seperti membayar pajak dan mengajukan izin kegiatan bisnis atas namanya sendiri.<sup>54</sup>

Badan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu :

1. Badan Hukum Publik

Merupakan badan hukum yang dibentuk atau diadakan oleh pemerintah berdasarkan hukum public. Pembentukan badan hukum ini berhubungan dengan kepentingan orang banyak atau

<sup>51</sup> Jono, S.H. *Hukum Kepailitan*, Jakarta. Sinar Grafika, 2008. Hlm.53

<sup>52</sup> R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan*, Perkumpulan Koperasi, Yayasan, Wakaf, (Bandung: Alumni, 2001)

<sup>53</sup> Erman Rajagukguk. *Pengertian Keunagan Negara dan Kerugian Negara*. Hlm.2. <http://www.bahanskripsi.info/PERTANGGUNG-JAWABAN-DIREKSI-ATAS-KERUGIAN-PERSEROAN>. diunduh tanggal 22 Oktober 2016

<sup>54</sup> Robert W. Haminton, *The Law of Corporation*, West Publishing, Co, St. Paul, Minn, 1996 dalam Ridwan Khairandy, 2008

negara. Badan hukum ini merupakan badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau pemerintah atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu.<sup>55</sup>

## 2. Badan Hukum Privat

Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata. Pendirian badan hukum ini menyangkut kepentingan pribadi para pendirinya, apakah itu untuk mencari keuntungan, dalam bidang social, kesenian, dan lainnya.

Badan hukum merupakan subjek hukum mandiri yang terpisah dari para pengurus dan/atau pemiliknya. Berakhirnya status badan hukum sebagai subyek hukum adalah dengan dibubarkannya badan hukum tersebut, baik itu oleh undang-undang, pemerintah, maupun oleh para pengurusnya. Dengan begitu, meskipun organ-organ dalam badan hukum berganti-ganti atau meninggal, namun badan hukum sendiri tersebut tetap ada dan tetap sebagai subyek hukum.

## 5. Teori Kepastian Hukum

Tentang teori kepastian hukum, Soerjono Soekanto mengemukakan: Wujud kepastian hukum adalah peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi

---

<sup>55</sup> *Op.Cit* hlm.13

bagi golongan tertentu, selain itu dapat pula peraturan setempat, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku di daerahnya saja, misalnya peraturan Kota Praja.<sup>56</sup>

Arti penting kepastian hukum menurut Soedikno Mertokusumo bahwa masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum, masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Tanpa kepastian hukum, orang tidak tau apa yang harus diperbuatnya sehingga akhirnya timbul keresahan. Tetapi jika terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum dan ketat menaati peraturan hukum, maka akibatnya akan kaku serta menimbulkan rasa tidak adil. Adapun yang terjadi peraturannya tetap demikian, sehingga harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat, *lex dure, sed tamen scripta* (Undang-undang itu kejam, tapi memang demikianlah bunyinya).<sup>57</sup>

Tujuan hukum memang tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim, misalnya, sedapat mungkin merupakan *resultante* dari ketiganya.<sup>58</sup>

Menurut teori ini, hukum mempunyai tugas suci dan luhur ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang apa yang

---

<sup>56</sup>Soerjono Soekanto, 1974, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Indonesia*, UI Pres, Jakarta, hlm. 56.

<sup>57</sup>Sudikno Mertokusumo, 1988, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 136.

<sup>58</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008, *Pokok-pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 155.

berhak ia terima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka menurut teori ini hukum harus membuat apa yang dinamakan “*Algemeen Regels*” (peraturan/ketentuan umum). Dimana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum.

Kepastian hukum tidak memberi sanksi kepada seseorang yang mempunyai sikap bathin yang buruk, akan tetapi yang diberi sanksi adalah perwujudan dari sikap bathin yang buruk tersebut atau menjadikannya perbuatan yang nyata atau konkrit. Namun demikian dalam prakteknya apabila kepastian hukum dikaitkan dengan keadilan, maka akan kerap kali tidak sejalan satu sama lain. Adapun hal ini dikarenakan di suatu sisi tidak jarang kepastian hukum mengabaikan prinsip-prinsip keadilan dan sebaliknya tidak jarang pula keadilan mengabaikan prinsip-prinsip kepastian hukum.

Dari apa yang dikemukakan diatas, jelaslah bahwa kepastian hukum bertujuan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat. Kepastian hukum menjadi jaminan tersendiri bagi manusia dalam melakukan suatu hubungan hukum, sehingga manusia merasa aman dalam bertindak.

Teori kepastian hukum digunakan dalam penelitian ini terkait dengan keabsahan perjanjian sewa tanah sebagai barang milik daerah. Kepastian hukum yang dimaksudkan adalah perjanjian sewa tanah ini harus dapat menjamin adanya kepastian hukum dalam sudut pandang hukum perjanjian, karena dalam perjanjian sewa tanah sebagai barang

milik daerah menimbulkan perikatan yang berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Sedangkan dalam sudut pandang hukum agrarian, yang menjadi objek dalam perjanjian sewa ini adalah tanah, sehingga segala hal mengenai tanah yang diatur dalam perjanjian sewa ini harus sepenuhnya tunduk pada UUPA dan seluruh perundang-undangan yang berlaku tentang tanah.

#### **b. Kerangka Konseptual**

##### **1. Sewa Menyewa**

Sewa menyewa adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikat dirinya untuk memberikan kepada pihak yang lain kenikmatan suatu barang selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga yang oleh pihak tersebut terakhir itu disanggupi pembayarannya.<sup>59</sup>

##### **2. Bangunan**

Bangunan adalah wujud fisik pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.<sup>60</sup>

##### **3. Pengelolaan Barang Milik Daerah**

Pengelolaan dapat diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan

<sup>59</sup> Kitab Undang Undang Hukum Perdata Pasal 1548

<sup>60</sup> Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

serangkaian pekerjaan dalam mencapai tujuan tertentu. Pengelola barang milik daerah adalah pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab menetapkan kebijakan dan pedoman serta melakukan pengelolaan barang milik negara/daerah.<sup>61</sup>

#### 4. Pemanfaatan Barang Milik Daerah

Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.<sup>62</sup>

#### 5. Barang Milik Daerah

Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.<sup>63</sup>

### G. Metode Penelitian

Untuk dapat dilaksanakannya penelitian yang baik diperlukan metode pelaksanaan agar didapatkan hasil atau jawaban yang objektif, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini metode yang digunakan adalah :

#### a. Pendekatan dan Sifat Penelitian

##### 1. Pendekatan Masalah

---

<sup>61</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 ayat (3)

<sup>62</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 ayat (10)

<sup>63</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 ayat (2)

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, metode yang digunakan adalah pendekatan *yuridis empiris*, yaitu suatu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat peraturan hukum yang berlaku yang akan menghasilkan teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum dalam masyarakat. Penelitian ini juga menekankan pada praktek dilapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta-fakta yang terdapat dalam masyarakat.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan keadaan yang sebenarnya secara sistematis mengenai penyewaan tanah dalam pemanfaatan barang milik daerah di kota Padang. Penelitian ini bertujuan untuk memahami permasalahan dengan menggunakan landasan hukum berupa peraturan yang ada dan sumber hukum yang lainnya sehubungan dengan penyewaan tanah sebagai barang milik daerah sekaligus melihat kenyataan hukum yang diterapkan dalam kehidupan masyarakat.

### **b. Jenis dan Sumber Data**

Untuk menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini, diperlukan data yaitu kumpulan dari data-data yang dapat membuat permasalahan menjadi terang dan jelas. Data yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari :

Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu penelitian yang dilakukan di Perpustakaan. Tempat penelitian kepustakaan ini adalah :
  1. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
  2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
  3. Buku hukum dari koleksi pribadi.
  4. Situs-situs hukum dari internet.

- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yang dimaksudkan adalah penelitian langsung dilapangan yakni di Badan Pengelola Asset Pemerintah Kota Padang.

Sedangkan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari:

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara dengan Ibu Purwitasari, ST., MT sebagai Kasubid BPKA dan Bapak Yan Tonie Noerdin Sebagai Pimpinan Cabang PT. Griya Cipta Optimal, yaitu dengan terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan (*guide interview*) sebagai pedoman dan variasi-variasi dengan situasi ketika wawancara. Wawancara merupakan suatu metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung

maupun tidak langsung.<sup>64</sup>

## 2. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai sumber data primer yang berkaitan dengan Keabsahan Perjanjian Sewa Tanah Sebagai Barang Milik Daerah di Kota Padang, data yang didapatkan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum berupa:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat<sup>65</sup>, yaitu berupa peraturan perundang-undangan :

1. Kitab Undang-undang Hukum Perdata
2. Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Dasar Pokok Pokok Agraria
3. Undang Undang Nomor 1 tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
4. Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
5. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah
6. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah/Negara
7. Peraturan Meteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.
8. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 57 Tahun 2016

<sup>64</sup> Riato, 2004, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, hlm. 72.

<sup>65</sup> Amiruddin, Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 31.

tentang Tata Cara Pelaksanaan Sewa Barang Milik Negara

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yaitu karya ilmiah, buku referensi yang berkaitan dengan yang diteliti, pendapat para ahli hukum, seminar-seminar dan karya ilmiah lainnya.<sup>66</sup>
3. Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas kamus hukum, kamus hukum Bahasa Indonesia.<sup>67</sup>

### c. Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam proses penelitian ini adalah didapat dengan cara:

#### a. Studi dokumen

Studi kepustakaan merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun yang sosiologis), karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif.

“Studi kepustakaan bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.<sup>68</sup>

#### b. Wawancara

Data ini diperoleh melalui wawancara atau interview. “Wawancara

<sup>66</sup> *Ibid.* 32.

<sup>67</sup> *Ibid.* 32.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

atau interview adalah studi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang direncanakan untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden”.<sup>69</sup>

#### d. Teknik Analisis Data

Dalam suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang dapat digunakan untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas dan fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi (keragaman).

Setelah semua data yang diperoleh terkumpul, baik data primer maupun data sekunder, maka tahap berikutnya terlebih dahulu dilakukan editing di lapangan untuk menguji kebenaran data. Setelah diperoleh data yang benar, data tersebut diolah dan disusun dengan kepastian dan fungsi masing-masing. Selanjutnya data tersebut dikelompok-kelompokkan sesuai dengan masalah penelitian, lalu diinterpretasi dan dikaitkan dengan bahan-bahan hukum serta dianalisis.

Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasi data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan formal yang telah ditemukan pada bagian sebelumnya.

---

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 82.

## H. Sistematika Penulisan

Untuk lebih jelasnya mengenai tesis ini dan tujuan dari pembahasannya, diuraikan secara ringkas tentang sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini akan menguraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, keaslian penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini akan diuraikan mengenai pengertian dari kata-kata kunci yang berhubungan dengan judul dan perumusan masalah sehingga dicapai tujuan dari penelitian. Kata-kata kunci tersebut adalah mengenai penyewaan tanah dalam pemanfaatan barang milik daerah di kota Padang.

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini diuraikan hasil penelitian dan pembahasan mengenai data yang diperoleh yaitu tentang penyewaan tanah dalam pemanfaatan barang milik daerah di kota Padang. Dalam bab ini disampaikan mengenai uraian tentang jawaban permasalahan.

### **BAB IV PENUTUP**

Dalam bab ini akan disimpulkan seluruh uraian pembahasan dari masalah-masalah yang telah diteliti dan mengajukan beberapa saran-saran.