

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan manusia dan tanah sangatlah erat tak terpisahkan, karena hak atas tanah selalu mengikuti kepastian terhadap pemilik tanah. Adanya hubungan antara manusia dan tanah tidak terlepas dari fungsi pada kepemilikan tanah. Tanah memiliki fungsi sosial yang berarti kepemilikan tanah tidak terpisahkan satu sama lain baik yang secara individu maupun secara berkelompok, baik berupa tanah, mata air yang ada di sekitar tanah, maupun area perkebunan yang dikuasai baik individu maupun kelompok, fungsi lain dari tanah adanya fungsi ekonomi yang mana tanah bisa dialihkan seperti adanya jual beli tanah, hibah maupun waris.

Sampai dengan detik ini juga tanah masih sangat diperlukan bagi seluruh masyarakat Indonesia karena hubungan manusia dengan tanah bersifat abadi tak dapat dipisahkan dalam kehidupan manusia sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Karena tanah begitu penting bagi kehidupan manusia, Negara mengatur hal ini di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dalam batasannya seperti penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahkan meliputi ruang angkasa yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam hal ini bumi yang dimaksud ialah tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia yang merupakan kekayaan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diperuntukan untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk itulah manusia dengan tanah adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan, karena kehidupan manusia tidak bisa lepas dari tanah.¹

Untuk menerapkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menganut prinsip Negara “menguasai” dan bukan “memiliki”. Bahwa kedudukan Negara hanya sebatas penerima kuasa dari rakyat dan hanya berfungsi sebagai petugas bangsa yang menyelenggarakan penguasaan tanah berdasarkan konsep hak menguasai dari Negara. Oleh karena itu, Negara tidak berkedudukan sebagai pemilik (*eigenaar*). Pemilik atas tanah adalah rakyat yang didesain mempunyai hubungan hukum yang kuat dan penuh atas tanah. Meskipun terbuka kemungkinan diberikan kepada badan hukum, hak milik sebagai hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh di dalam Hukum Pertanahan, secara

¹ Erna Sri Wibawanti, 2013, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta, hlm.1.

prinsip dibatasi pemberian haknya hanya kepada Warga Negara Indonesia tunggal. Asas kewarganegaraan tunggal, yaitu asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.² Artinya hak milik atas tanah di Indonesia tidak boleh dimiliki oleh Warga Negara Indonesia yang memiliki dwi kewarganegaraan atau disaat yang sama juga memiliki kewarganegaraan asing. Atas dasar itu, di dalam Hukum Pertanahan, instansi pemerintah tidak dimungkinkan mempunyai Hak Milik. Jika instansi pemerintah memerlukan tanah, hak penguasaan yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah hanya dimungkinkan ke dalam dua jenis, yaitu Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

Pemberian hak penguasaan tanah kepada instansi pemerintah tentu memiliki maksud dan tujuan. UUPA menjelaskan bahwa pemberian tanah oleh Negara kepada instansi pemerintah adalah untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Hak Pakai diberikan kepada instansi pemerintah agar tanah tersebut dipakai sendiri dalam melayani kepentingan warga masyarakat. Di sisi lain, dengan sedikit perluasan maksud dan tujuan, hak atas tanah tidak hanya dimungkinkan dipakai sendiri, namun juga membuka peluang kepada instansi pemerintah untuk menyerahkan atau menyediakan sebagian tanah Hak Pengelolaan bagi keperluan pihak ketiga yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Tanah yang diserahkan dan disediakan bagi keperluan pihak ketiga

² Admin, "Kewarganegaraan Ganda Bagi WNI dibawah 18 Tahun", <https://kemlu.go.id>, dikunjungi pada tanggal 15 Juni 2023 pukul 19.35 WIB.

tersebut dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Sementara itu, Hukum Keuangan Negara, yang secara konstitusional melandaskan dirinya pada ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), memahami bahwa 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 satuan uang, dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah, serta diharapkan memberi manfaat ekonomi maupun sosial di masa depan.

Hukum Keuangan Negara meletakkan hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan tanah dengan menggunakan pendekatan kepemilikan (*ownership*). Kedudukan tanah tidak jauh berbeda dengan benda-benda lainnya seperti kendaraan, bangunan, 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 Guna Serah/Bangun Serah Guna, atau Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Untuk pertama kali disebutkan bahwa Pemerintah Daerah sebagai subjek hak pakai, adalah dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya, yaitu: "Jika hak penguasaan atas tanah yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah Swatantra 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".³

Hingga kini, kedudukan Pemerintah Daerah sebagai subjek hukum tanah di Indonesia dilandaskan pada ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa hak menguasai Negara atas tanah dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

³ Urip Santoso, 2013, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12, No. 1, 2012, hlm. 188.

Pelimpahan kewenangan hak menguasai Negara melalui tugas pembantuan (*medebewind*) menunjukkan bahwa pelaksanaan hak menguasai Negara atas tanah tersebut diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan urusan pemerintahan. Tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan selain dari asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Berdasarkan Pasal 1 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 (*medebewind*) 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.⁴

Menurut 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

⁴ Untung Dwi Hananto, "Asas Desentralisasi dan Tugas Pembantuan Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 40 No. 2, 2015, hlm 208.

hak atas tanah diberikan kepada Pemerintah Daerah dengan maksud untuk digunakan sendiri dan dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Hak Pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga ini harus disertifikatkan melalui prosedur pendaftaran tanah terlebih dahulu sebagai aset Pemerintah Daerah agar perjanjian atau penetapan pemberian yang dilakukan kepada pihak ketiga bisa aman dan saling menguntungkan.⁵

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.⁶ 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-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah”. Kepastian hukum yang dimaksud dalam pendaftaran tanah antara lain:

1. Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak);

⁵ Sumardjono, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, hlm. 203- 205.

⁶ Soejono dan Abdurrahman, 1998, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 1.

2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak); dan
3. Kepastian hukum mengenai haknya.

Aset atau Barang Milik Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.⁷ Tanah sebagai bagian dari aset tetap merupakan sumber daya yang penting untuk menunjang peran dan fungsi Pemerintah Daerah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat, dapat juga digunakan untuk mendukung berjalannya kegiatan pembangunan suatu daerah sehingga pensertifikatan aset tanah ini wajib dilakukan dengan baik dan benar serta pemanfaatan aset tanah juga harus optimal sesuai tujuannya. Pengelolaan aset yang baik diharapkan membuat manajemen pengelolaan aset menjadi lebih efektif dan efisien, salah satunya Pemerintah wajib melakukan pengamanan terhadap aset daerah itu dengan adanya sertifikat tanah.

Namun berdasarkan data dari Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang bahwa dari total 12.024 persil aset tanah Pemerintah Kota Padang, hanya sejumlah 519 persil yang telah bersertifikat atas nama Pemerintah Kota Padang. Dari data ini terlihat fakta masih banyak aset tanah Pemerintah Kota Padang yang belum disertifikatkan, padahal ini merupakan bagian dari implementasi kebijakan pengamanan dan pemeliharaan aset, serta untuk memahami pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah di

⁷ Admin, “*Barang Milik Daerah*”, <https://jdih.padang.go.id>, dikunjungi pada tanggal 15 Juni 2023 pukul 19.41 WIB.

Pemerintah Kota Padang. Selain itu, dengan belum didaftarkannya barang milik daerah berupa tanah Pemerintah Kota Padang dapat memunculkan permasalahan di kemudian hari. Sehingga berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Penguasaan Tanah sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang”**.

B. Rumusan Masalah

Dengan hak untuk memiliki aset, serta bentuk tanggung jawab daerah atas aset yang dimilikinya maka daerah wajib untuk melakukan pengelolaan aset daerah tersebut. Ini merupakan langkah untuk mengoptimalkan fungsi aset daerah agar dapat menyokong tugas dan fungsi pemerintahan sehingga dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Akan tetapi kenyataannya bentuk tanggung jawab ini tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya, dimana sering kali terjadi permasalahan berkaitan dengan penguasaan dan pengelolaan Barang Milik Daerah berupa tanah. Sehingga dalam penelitian ini akan dibahas lebih lanjut tentang:

1. Bagaimana penguasaan dan pengelolaan tanah oleh Pemerintah Daerah?
2. Bagaimana penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang?
3. Bagaimana penguasaan dan pengamanan Tanah Pemerintah Daerah yang dapat mewujudkan kepastian hukum dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mengkaji penguasaan dan pengelolaan tanah oleh Pemerintah Daerah.
2. Menganalisa penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang.
3. Menganalisa penguasaan dan pengamanan Tanah Pemerintah Daerah yang dapat mewujudkan kepastian hukum dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya.

D. Manfaat Penelitian

1. Melalui penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan informasi terkait penguasaan, pengelolaan dan pengamanan Tanah Pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan memberikan pertimbangan dalam menetapkan kebijakan terkait pengelolaan dan penggunaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang.
2. Bagi institusi pendidikan, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam hal pengaturan hukum tentang Tanah Pemerintah Daerah.
3. Bagi instansi Pemerintah Kota Padang, melalui penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran mengenai penguasaan, pengelolaan dan pengamanan Tanah Pemerintah Daerah serta dapat memberikan analisa hukum terkait teknis penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah oleh Pemerintah Kota Padang.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul Penguasaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang, berdasarkan penelusuran kepustakaan terdapat penelitian yang hampir serupa tetapi tidak sama telah dilakukan oleh beberapa peneliti, antara lain :

1. “Kepastian Hukum Atas Tanah Aset Pemerintah Kota Kediri Provinsi Jawa Timur”, Nisa Atriana, Mahasiswi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Tahun 2014. Permasalahan yang dibahas dalam tulisan tersebut adalah :

- a. Bagaimana proses pelaksanaan pemberian kepastian hukum dari tanah-tanah yang merupakan aset Pemerintah Kota (Pemkot) Kediri?
- b. Apa saja kendala yang dihadapi dalam proses pelaksanaan pemberian kepastian hukum dari tanah-tanah yang merupakan aset Pemkot Kediri?

Adapun yang membedakan penulisan ini dengan penulisan yang sebelumnya adalah :

- a. Penulis ini hanya menitikberatkan pada pembahasan tentang pengelolaan aset daerah atas tanah milik Pemerintah serta hambatan dalam pengelolaan tanah aset daerah. Sedangkan dalam penelitian ini, penulis membahas tidak hanya tentang penguasaan dan penataan tanah aset namun juga implementasi

kebijakan pengamanan dan pemeliharaan Tanah Pemerintah yang menjadi aset Pemerintah Kota Padang.

b. Terdapat kemiripan dengan tulisan yang menjadi topik penelitian penulis namun yang membedakan adalah penulis “Kepastian Hukum Atas Tanah Aset Pemerintah Kota Kediri Provinsi Jawa Timur” ini menggambarkan proses pendaftaran tanah pada istilah memberikan kepastian hukum kepada aset tanah daerahnya. Sedangkan penulis disini selain mengarahkan penelitian pada implementasi kebijakan pengamanan dan pemeliharaan Tanah Pemerintah yang merupakan upaya untuk memberikan kepastian hukum namun juga mengkaji pengelolaan dan penggunaan Tanah Pemerintah itu sendiri yang merupakan aset Pemerintah Kota Padang.

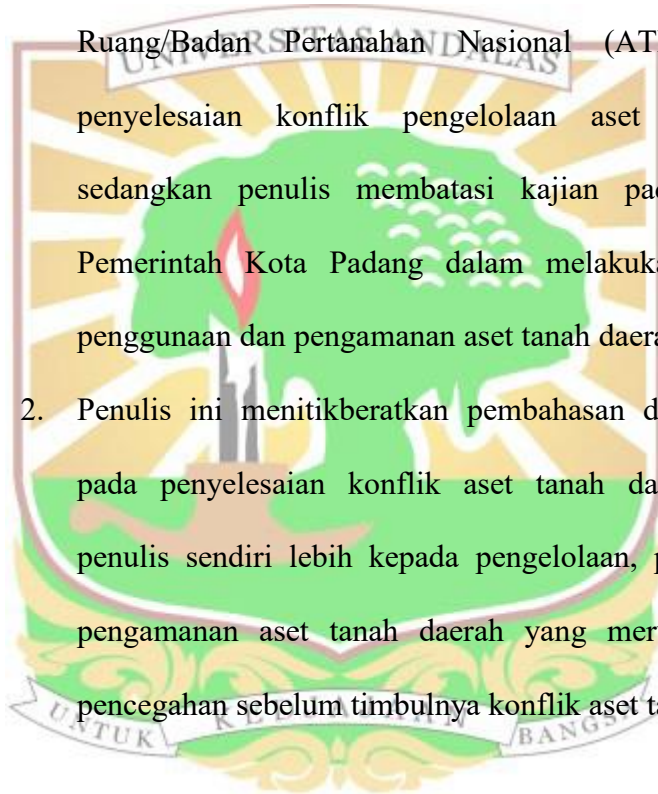
2. “Analisis Penyelesaian Konflik Pengelolaan Aset Tanah Daerah Pada Pemerintah Kota Makassar”, Hardiyanti, mahasiswi Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar, Tahun 2020. Permasalahan yang dibahas dalam tulisan tersebut adalah :

- a. Analisis kewenangan Pemerintah Kota Makassar dalam penyelesaian konflik pengelolaan aset tanah daerah?
- b. Analisis kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam penyelesaian konflik aset tanah pemerintah Kota Makassar?

- c. Faktor apa saja yang menghambat dan mendukung penyelesaian konflik aset tanah daerah pada Pemerintah Kota Makassar?

Adapun yang membedakan penulisan ini dengan penulisan yang sebelumnya adalah :

1. Penulis ini mengkaji tentang kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Makassar dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam penyelesaian konflik pengelolaan aset tanah daerah, sedangkan penulis membatasi kajian pada kewenangan Pemerintah Kota Padang dalam melakukan pengelolaan, penggunaan dan pengamanan aset tanah daerah.
2. Penulis ini menitikberatkan pembahasan dalam tulisannya pada penyelesaian konflik aset tanah daerah sedangkan penulis sendiri lebih kepada pengelolaan, penggunaan dan pengamanan aset tanah daerah yang merupakan langkah pencegahan sebelum timbulnya konflik aset tanah daerah.



F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, konsep, asas maupun teori yang relevan digunakan untuk

mengupas suatu kasus atau permasalahan.⁸ Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan adalah relevan apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.⁹

Teori berasal dari kata teoritik, yang berarti alur logika atau penalaran, yang merupakan seperangkat konsep, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis. Secara umum, teori mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu untuk menjelaskan (*explanation*), meramalkan (*prediction*) dan pengendalian (*control*) suatu gejala. Menurut pendapat Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, teori adalah suatu penjelasan yang berupaya untuk menyederhanakan pemahaman mengenai suatu fenomena atau teori juga merupakan kesimpulan dari rangkaian berbagai fenomena menjadi sebuah penjelasan yang sifatnya umum.¹⁰

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan selama penelitian, membuat beberapa pemikiran, prediksi atas dasar penemuan dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Hal ini berarti teori bisa digunakan untuk

⁸ M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 80.

⁹ Salim H. S, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 54.

¹⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 134.

menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Untuk itu orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori dalam penelitian sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam masalah penelitian.

Adapun teori hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1) Teori Penguasaan Tanah

Tanah memang menjadi hal penting dalam kehidupan manusia, untuk itu penting diatur keberadaannya, dan Negara sebagai penguasa tanah bertanggungjawab untuk membuat peraturan tentang pertanahan tersebut. Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban/larangan pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihak-i. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat merupakan isi hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.¹¹

Boedi Harsono kemudian berpendapat bahwa penguasaan tanah oleh Negara yang diberikan kepada instansi pemerintah, tentu tidak terlepas dari teori penguasaan tanah itu sendiri. Penguasaan tanah oleh instansi pemerintah dapat dicermati dalam konteks sebagai berikut :

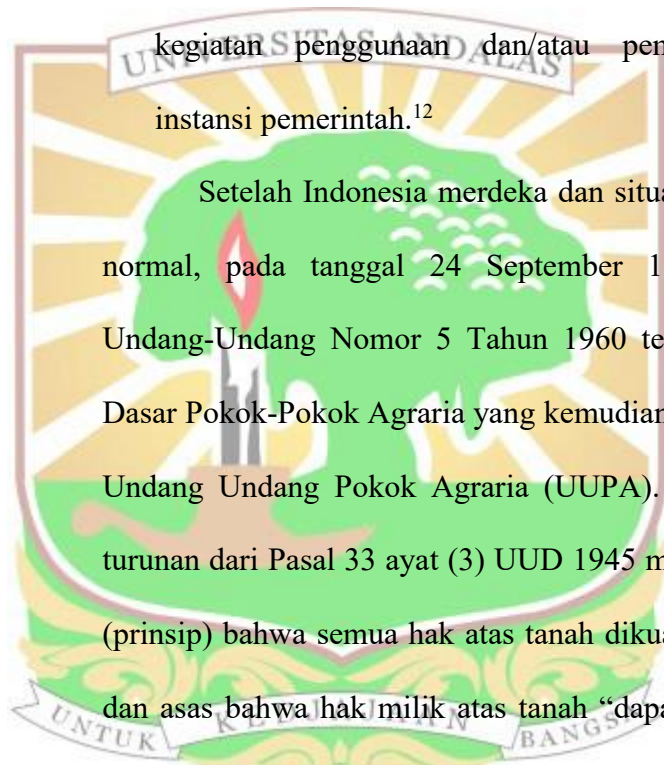
a. Penguasaan secara yuridis

¹¹ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm. 24.

Yaitu penguasaan yang dilandasi oleh hak yang memberi kewenangan kepada instansi pemerintah untuk menguasai tanah secara fisik, yang diberikan dalam bentuk Hak Pakai dan/atau Hak Pengelolaan.

b. Penguasaan secara fisik

Yaitu penguasaan yang dilakukan secara nyata terhadap suatu bidang tanah yang ditunjukkan dengan adanya kegiatan penggunaan dan/atau pemanfaatan oleh instansi pemerintah.¹²



Setelah Indonesia merdeka dan situasi politik mulai normal, pada tanggal 24 September 1960 disusunlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA sebagai turunan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengandung asas (prinsip) bahwa semua hak atas tanah dikuasi oleh Negara, dan asas bahwa hak milik atas tanah “dapat dicabut untuk kepentingan umum”. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 2 dan Pasal 18 UUPA. Berdasarkan Pasal 2 UUPA ini Negara menjadi pengganti semua pihak yang mengaku sebagai penguasa tanah yang sah. Negara dalam hal ini merupakan lembaga hukum sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah sebagai lembaga pelaksana Negara dalam

¹² Hengki Andora, 2021, *Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah, Konsep dan Dialektika Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 9.

proses ini bertindak sebagai pihak yang melaksanakan dan menerapkan ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 UUPA tersebut. Dengan demikian menurut Syafruddin Kalo : “Pemerintah menjadi pihak yang wajib dan berwenang mengatasi dan menengahi sengketa hak penguasaan atas tanah yang muncul sekaligus menjadi fasilitator bagi pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa’. Kewenangan keagrariaan ada pada Pemerintah Pusat, namun pada pelaksanaannya dapat dilimpahkan pada Pemerintah Daerah ataupun kepada persekutuan masyarakat hukum adat.¹³

Status kepemilikan tanah sering menjadi muasal dari perselisihan di Indonesia, yang barangkali disebabkan oleh tidak adanya ketegasan penyelenggara Negara mengenai kepemilikan ini. Untuk itu berikut ini akan dikemukakan mengenai teori kepemilikan/penguasaan tanah di Indonesia diantaranya :

- a. Teori penguasaan tanah berdasarkan hukum adat;

Teori pemilikan tanah berdasarkan hukum adat adalah tanah merupakan milik komunal atau persekutuan hukum (*beschikkingsrecht*). Dalam hal ini setiap anggota persekutuan dapat mengerjakan tanah dengan jalan membuka tanah terlebih dahulu dan jika mereka mengerjakan tanah tersebut secara

¹³ Hasanah, Legalitas Sertifikat Ganda Hak Milik Atas Tanah, *e-Journal Universitas Riau Vol. 2 No. 1*, 2015, hlm. 146.

terus-menerus maka tanah tersebut dapat menjadi hak milik secara individual. Berdasarkan teori ini maka hak-hak individual dan persekutuan terhadap tanah dan tetap diakui keberadaannya yang mana hak itu diwariskan secara turun temurun terhadap anggota keturunan masyarakat persekutuan yang mengikatkan dirinya terhadap persekutuan adat tersebut.

b. Teori pemilikan tanah berdasarkan hukum nasional.

Dalam hal ini hak penguasaan tanah yang berlaku secara yuridis di Indonesia tertuang dalam Pasal 2 UUPA :

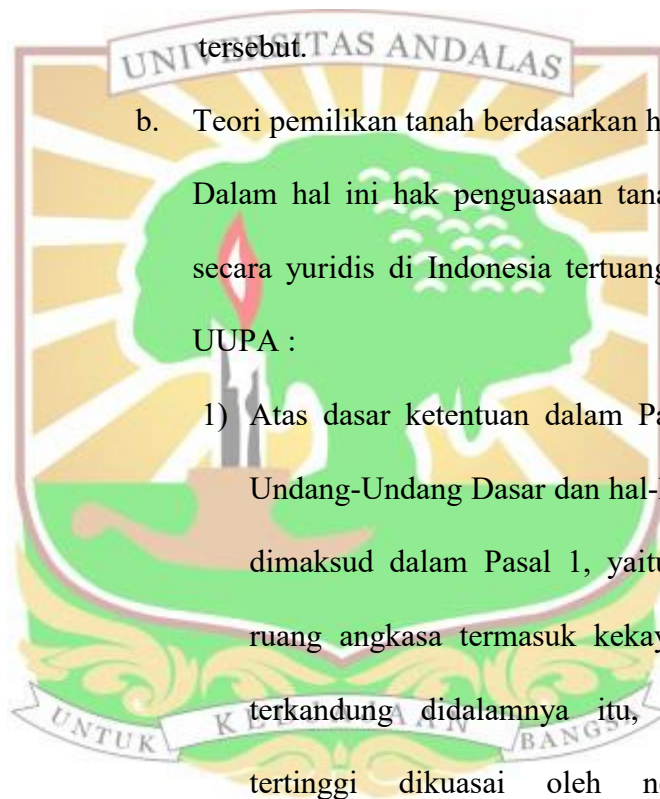
1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3)

Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, yaitu bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai

organisasi seluruh rakyat.

2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan



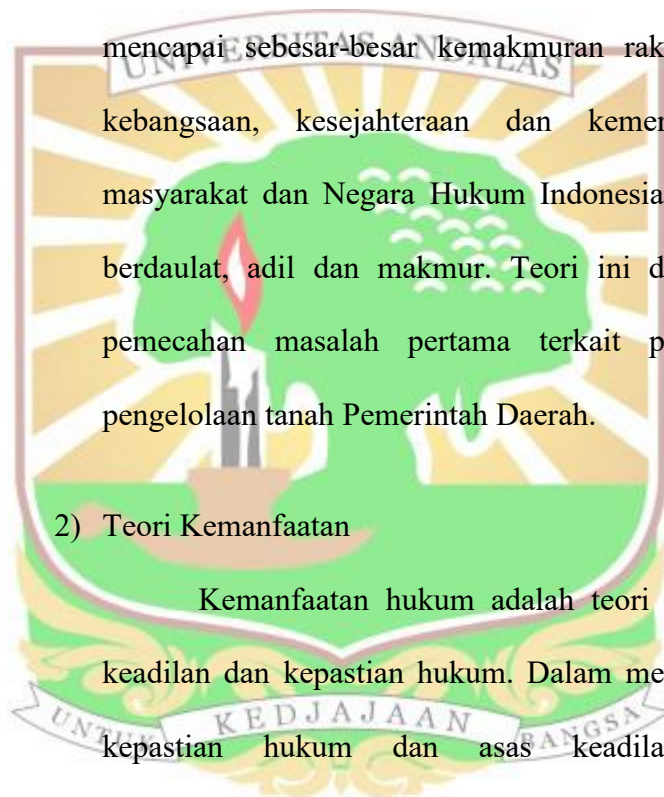
pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

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 Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Teori ini digunakan untuk pemecahan masalah pertama terkait penguasaan dan pengelolaan tanah Pemerintah Daerah.

2) Teori Kemanfaatan

Kemanfaatan hukum adalah teori yang menyertai keadilan dan kepastian hukum. Dalam melaksanakan asas kepastian hukum dan asas keadilan, seyogianya dipertimbangkan asas kemanfaatan. Contoh konkret misalnya, dalam menerapkan ancaman pidana mati kepada seseorang yang telah melakukan pembunuhan, dapat mempertimbangkan kemanfaatan penjatuhan hukuman kepada terdakwa sendiri dan masyarakat. Kalau hukuman



mati dianggap lebih bermanfaat bagi masyarakat, hukuman mati itulah yang dijatuhkan.¹⁴

Jeremy Bentham (1748-1832) adalah seorang filsuf, yang memiliki kemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/kemanfaatan (utilitas) menjadi doktrin teori, yang dikenal sebagai utilitarianisme atau mazhab utilitas. Aliran utilitas yang menganggap, bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat.¹⁵ Aliran utilitas memasukkan ajaran moral praktis yang menurut penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin warga masyarakat. Bentham berpendapat, bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.

Hukum adalah sejumlah rumusan pengetahuan yang ditetapkan untuk mengatur lalu lintas perilaku manusia dapat berjalan lancar, tidak saling tubruk dan berkeadilan. Bagaimanapun juga, tujuan penetapan hukum adalah untuk menciptakan keadilan. Kemanfaatan hukum perlu diperhatikan karena semua orang mengharapkan adanya manfaat dalam pelaksanaan penegakan hukum. Jangan

¹⁴ Arnidar Harahap, Analisa Konsep Aturan Keadilan Kepastian dan Kemanfaatan Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pertambangan di Indonesia, *Arbiter : Jurnal Ilmiah Magister Hukum Universitas Medan Area Vol. 5 No. 1*, 2023, hlm 176.

¹⁵ Endang Pratiwi, Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum?, *Jurnal Konstitusi Vol. 19, No.2*, 2022, hlm. 278.

sampai penegakan hukum justru menimbulkan keresahan masyarakat. Karena jika berbicara tentang hukum, cenderung hanya melihat pada peraturan perundang-undangan, yang terkadang aturan itu tidak sempurna adanya dan tidak aspiratif dengan kehidupan masyarakat. Sesuai dengan pernyataan Prof. Satjipto Raharjo bahwa : “Keadilan memang salah satu nilai utama, tetapi tetap di samping yang lain-lain, seperti kemanfaatan”. Jadi dalam penegakan hukum, perbandingan antara manfaat dengan keadilan harus proporsional.

Ini termasuk penggunaan konsep-konsep ekonomi pada umumnya untuk memberikan penguatan pada proses bekerjanya hukum, serta untuk menilai mana ketentuan hukum dan proses bekerjanya hukum yang dievaluasi dari aspek efisiensi, aspek kemanfaatan, dan aspek perwujudan nilai-nilai hukum yang ideal. Pemilihan prinsip efisiensi ini berdasarkan pada kemudahannya untuk dipahami, karena tidak memerlukan rumusan-rumusan teknis ilmu ekonomi atau rumus berupa angka-angka. Yang menjadi fokus perhatian adalah berkenaan dengan kemungkinan munculnya ketidak-efisienan (*inefficiency*) dari pembentukan, penerapan maupun *enforcement* dari peraturan perundang-undangan.¹⁶

¹⁶ Richard Posner, 2012, *Economic Analysis of Law*, Wolters Kluwer, Alphen, hlm. 21-22.

Pendekatan ini juga sangat erat kaitannya dengan pemenuhan nilai-nilai keadilan dalam hukum. Pendekatan dan penggunaan dari analisis ini disusun dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dengan tidak menghilangkan keadilan, sehingga keadilan dapat menjadi *economic standard* yang didasari kepada tiga elemen dasar, yaitu nilai (*value*), kegunaan (*utility*), dan efisiensi (*efficiency*) dengan rasionalitas manusia. Berdasarkan konsep dasar ini, konsepsi yang dikembangkan Richard Posner kemudian dikenal *the economic conception of justice*, artinya hukum diciptakan dan diaplikasikan untuk tujuan utama meningkatkan kepentingan umum seluas-luasnya (*maximizing overall social utility*).¹⁷

Teori ini digunakan untuk pemecahan masalah kedua yang berkaitan dengan penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang.

3) Kepastian Hukum

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 *deliberative* (sebuah organisasi yang secara bersama

¹⁷ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Makassar, hlm. 215.

membuat keputusan setelah debat dan diskusi). 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 masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu.

Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁸

Hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :¹⁹

- a) Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- b) Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
- c) Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*). Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.158.

¹⁹ Dwika, *Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum*, <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), dikunjungi pada tanggal 7 Agustus 2022 pukul 20.11 WIB.

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.²⁰

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 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.²¹

Teori ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah ketiga yang berkaitan dengan penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah Daerah yang dapat mewujudkan

²⁰ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 23

²¹ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm. 82-83.

kepastian hukum dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya. Sebagaimana teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Utrecht, bentuk dari pengelolaan Tanah Pemerintah ini salah satunya berupa pengamanan terhadap tanah tersebut sehingga mendapatkan kepastian hukum terkait penguasaan dan penggunaan aset tanah Pemerintah Daerah serta agar terhindar dari sengketa dan penyerobotan penguasaan aset tanah daerah oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab.

2. Kerangka Konseptual

1. Penguasaan Tanah

Tanah bagi kehidupan mengandung makna yang multidimensional. Karena makna yang multidimensional tersebut ada kecenderungan, bahwa orang yang memiliki tanah akan mempertahankan tanahnya dengan cara apapun bila hak-haknya dilanggar.²² Arti penting tanah bagi manusia sebagai individu maupun Negara sebagai organisasi masyarakat yang tertinggi, secara konstitusi diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

²² Heru Nugroho, 2001, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, hlm. 237.

Lebih lanjut, makna frasa mengenai “dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat” tersebut, ditafsirkan secara autentik melalui Penjelasan Umum II (2) Paragraf ke-3 UUPA “Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah”.

Lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pemikiran di atas, perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;

- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.

Pemeliharaan tanah dilakukan dengan melakukan pengamanan aset tanah yang terdiri dari tiga upaya :

1. Pengamanan secara administrasi,

yaitu barangnya harus dicatat dalam kartu inventaris barang (KIB).

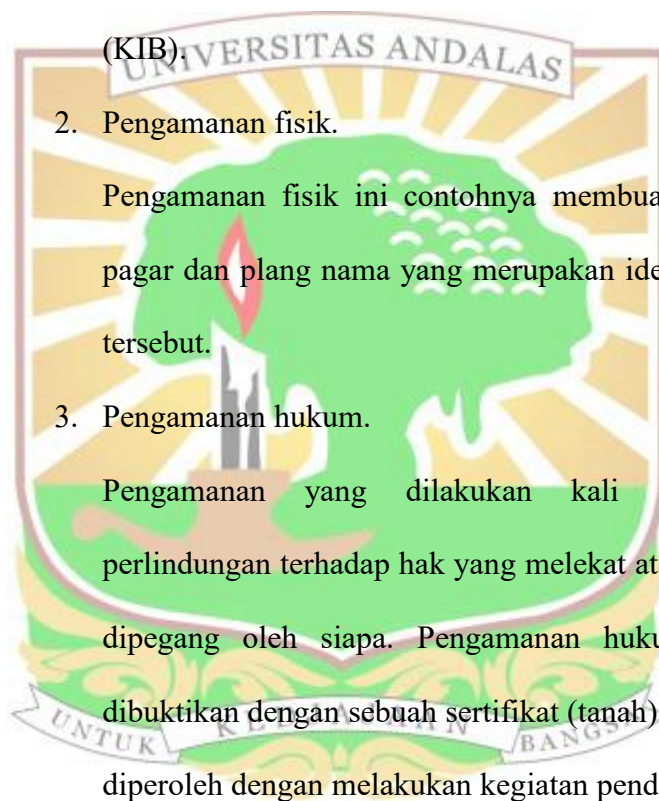
2. Pengamanan fisik.

Pengamanan fisik ini contohnya membuat patok (tanah), pagar dan plang nama yang merupakan identitas dari tanah tersebut.

3. Pengamanan hukum.

Pengamanan yang dilakukan kali ini merupakan perlindungan terhadap hak yang melekat atas tanah tersebut dipegang oleh siapa. Pengamanan hukum inilah yang dibuktikan dengan sebuah sertifikat (tanah) yang hanya bisa diperoleh dengan melakukan kegiatan pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah merupakan hal yang penting sebagai bukti yang kuat terhadap hak atas tanah untuk membuktikan sebagai pemilik hak atas tanah secara sah. Disamping itu, pendaftaran tanah yang ditentukan dalam Pasal 9 UUPA merupakan sasaran untuk mengadakan kesederhanaan hukum. Setelah berlakunya UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10



Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak yang akan tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ataupun yang tunduk kepada hukum adat setempat kecuali menerangkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak adat.²³ Objek pendaftaran tanah merupakan semua bidang tanah yang berada di seluruh wilayah Republik Indonesia yang dapat dipunyai oleh seseorang atau badan hukum.²⁴

Tujuan Pendaftaran Tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Tujuannya memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah

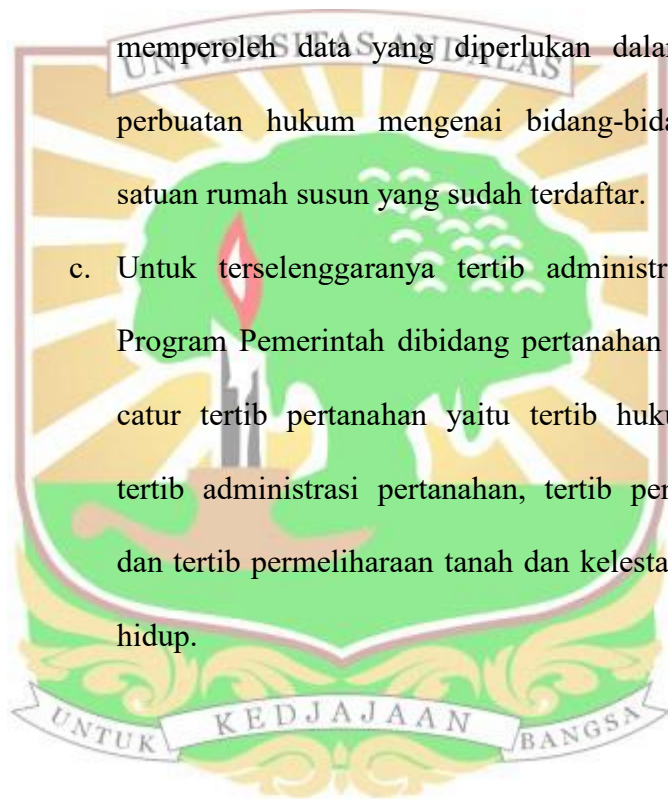
²³ Sudikno Mertokusumo, 1998, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 125.

²⁴ S. Chandra, 2006, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah*, Pustaka Bangsa, Medan, hlm.17.

dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat

memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

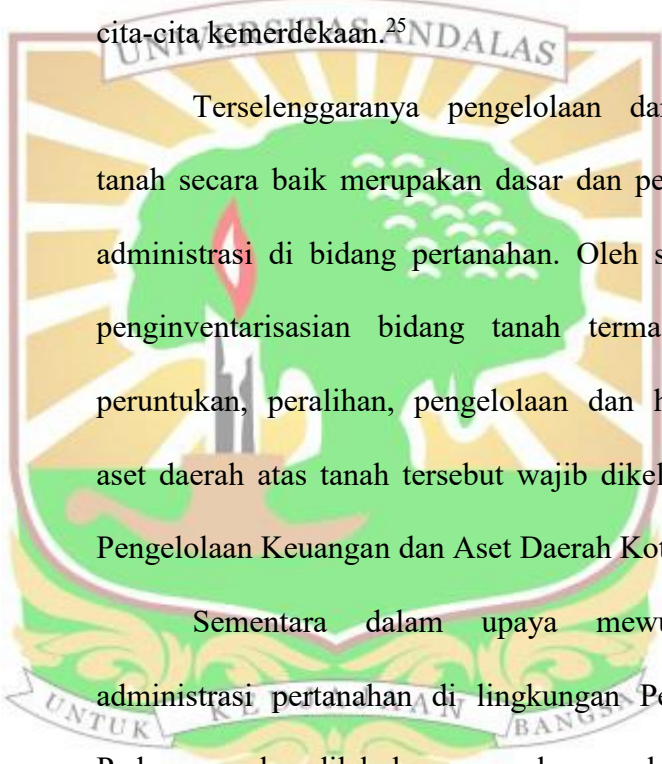
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Program Pemerintah dibidang pertanahan dikenal dengan catur tertib pertanahan yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan kelestarian lingkungan hidup.



2. Pengelolaan Tanah

Pengelolaan tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan adanya setiap jengkal tanah di mata hukum keagrariaan harus jelas status hak dan pemegang haknya. Hak atas tanah yang

mengandung aspek kepastian hukum dan keadilan tidak terpisah dari penggunaan dan pemanfaatan tanah yang mewujudkan kemakmuran. Kepastian dan keadilan saja, tidak bisa mewujudkan kemakmuran tanpa penggunaan dan pemanfaatan. Sebaliknya, penggunaan dan pemanfaatan saja tanpa kepastian dan keadilan tidak bisa memberikan kemakmuran yang adil dan berkepastian yang merupakan cita-cita kemerdekaan.²⁵



Terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Oleh sebab itu setiap penginventarisasian bidang tanah termasuk perolehan, peruntukan, peralihan, pengelolaan dan hapusnya status aset daerah atas tanah tersebut wajib dikelola oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang.

Sementara dalam upaya mewujudkan tertib administrasi pertanahan di lingkungan Pemerintah Kota Padang, maka dilakukan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang terpusat pada Dinas Pertanahan Kota Padang. Kepala Dinas Pertanahan Kota Padang sebagai pihak yang menerima kuasa dari Wali Kota Padang dalam hal melakukan prosedur pendaftaran Sertipikat Hak Pakai dan

²⁵ Soedjarwo Soeromihardjo, 2009, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*, Cerdas Pustaka, Jakarta, hlm. 125.

Sertipikat Hak Pengelolaan untuk aset tanah atas nama Pemerintah Kota Padang.

Pengelolaan tanah pemerintah dalam Hukum Pertanahan tercermin dari adanya kegiatan-kegiatan yang tidak dimaknai sebagai suatu siklus pengelolaan tanah, pengaturannya tidak spesifik, serta relatif tersebar dalam berbagai regulasi. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain :²⁶

1. Perencanaan

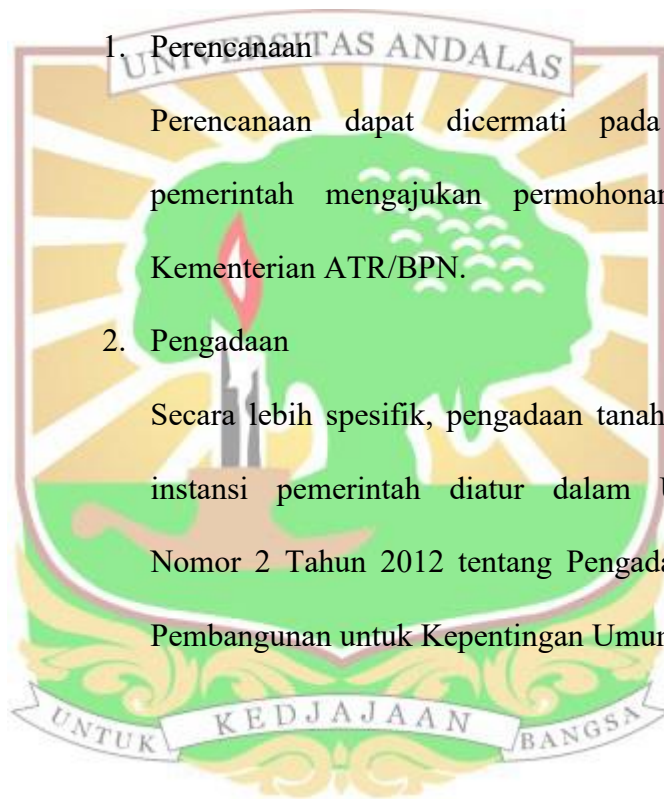
Perencanaan dapat dicermati pada saat instansi pemerintah mengajukan permohonan hak kepada Kementerian ATR/BPN.

2. Pengadaan

Secara lebih spesifik, pengadaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

3. Penggunaan

Hak Pakai diberikan kepada Pemerintah sepanjang tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri, sedangkan Hak Pengelolaan diberikan selain



²⁶ Hengki Andora, *Op.cit*, hlm. 111-113.

untuk kepentingan instansi itu sendiri juga dapat diberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga.

4. Pemanfaatan

Pemanfaatan ini dimaknai dalam konteks adanya kemungkinan pendayagunaan tanah yang dikuasai instansi pemerintah untuk keperluan pihak ketiga.

5. Pengamanan dan Pemeliharaan

Untuk menjamin kepastian hukum, tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah mesti didaftarkan karena merupakan pengamanan secara hukum yang wajib dilakukan oleh instansi pemerintah.

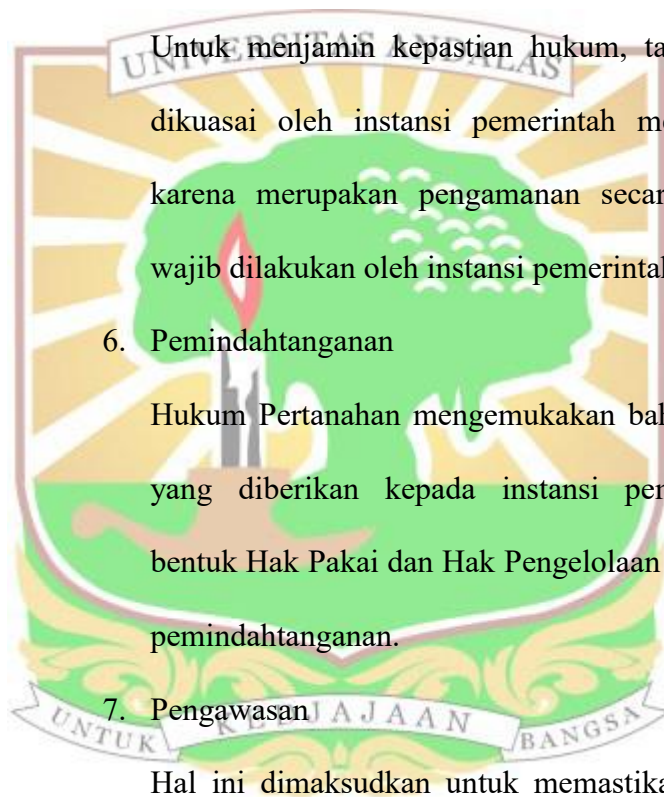
6. Pemindahtanganan

Hukum Pertanahan mengemukakan bahwa tanah-tanah yang diberikan kepada instansi pemerintah dalam bentuk Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dapat dilakukan pemindahtanganan.

7. Pengawasan

Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa pihak ketiga telah memenuhi kewajiban-kewajibannya dan pemanfaatan tanah tersebut telah sesuai dengan peruntukan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan/atau perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan.

3. Tanah Pemerintah



Berbeda dengan Tanah Negara yang konsep dan istilahnya sudah familiar di kalangan akademisi dan praktisi hukum Indonesia, istilah “Tanah Pemerintah” masih terasa asing dan belum digunakan secara luas. Istilah “Tanah Pemerintah” belum dibakukan menjadi istilah hukum dan hanya digunakan sebatas keperluan administratif belaka. Pemakaian istilah “Tanah Pemerintah” lebih dimaksudkan untuk membedakannya dengan “Tanah Negara”.²⁷ Julius Sembiring menyatakan bahwa Tanah Negara bukanlah tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, sementara itu Tanah Pemerintah adalah tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah tertentu dan dapat diberikan dengan hak atas tanah berupa hak pakai atau hak pengelolaan.²⁸

Menurut Maria S.W. Sumardjono, Tanah Pemerintah tidak serta merta masuk dalam pengertian Tanah Negara, walaupun tanah tersebut merupakan aset kekayaan Negara, karena tanah-tanah Negara yang dikuasai oleh suatu instansi pemerintah yang dipergunakan sesuai dengan tugas masing-masing diberikan dengan hak pengelolaan dan hak pakai.²⁹ Sementara itu, Boedi Harsono mengemukakan bahwa “tanah-tanah yang dikuasai oleh

²⁷ *Ibid*, hlm. 12.

²⁸ Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 66.

²⁹ Maria S.W Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 62.

suatu Departemen atau daerah Swatantra merupakan tanah-tanah yang dikuasai instansi yang bersangkutan dengan hak pengelola atau hak pakai, bukan merupakan Tanah Negara lagi."³⁰ Secara teknis perbedaan tersebut diperlukan, karena Tanah Pemerintah dan Tanah Negara merupakan dua entitas yang sama-sama berada di bawah penguasaan dan pengelolaan Negara atau Pemerintah.

G. Metode Penelitian

a. Sifat Penelitian

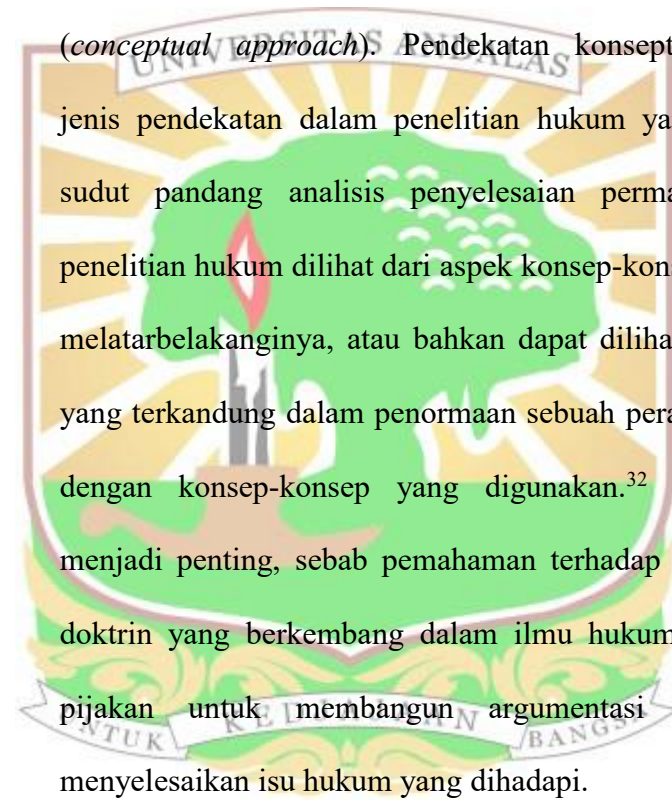
Dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan gabungan dari penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Hal ini beranjak dari pemikiran bahwa Ilmu Hukum tidak hanya mencakup ilmu kaidah dan ilmu pengetahuan belaka akan tetapi juga mencakup ilmu kenyataan. Bernard Arief Sidharta berpendapat bahwa metode ilmu hukum pada dasarnya adalah metode penelitian hukum normatif, khususnya metode interpretasi dan konstruksi hukum, namun dalam pengembangannya sehubungan dengan tujuannya sendiri secara dialektikal (akan harus mampu) mengakomodir produk dan cara kerja metode penelitian ilmu-ilmu sosial yang bersifat empiris-deskriptif.³¹ Penelitian ini sejalan dengan pendapat Bernard Arief Sidharta, yakni menerapkan metode hukum

³⁰ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm. 279.

³¹ Bernard Arief Sidharta, 2017, *Ilmu Hukum Indonesia*, Unpar Press, Bandung, hlm.76.

normatif untuk rumusan masalah pertama dan kajian empiris untuk rumusan masalah kedua.

Selain itu, untuk dapat menggambarkan penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah Daerah yang dapat mewujudkan kepastian hukum dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya yang merupakan rumusan masalah ketiga dalam tulisan ini, penulis juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penorma-an sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.³² Pendekatan ini menjadi penting, sebab pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.



b. Lokasi Penelitian

Penelitian tentang penguasaan tanah sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang ini dilakukan di

³² Irwansyah, 2021, *Op.cit*, hlm. 147.

lingkungan Pemerintah Kota Padang antara lain Dinas Pertanahan Kota Padang yang mempunyai kewenangan dalam mengajukan berkas pendaftaran Sertipikat Hak Pakai Pemerintah Kota Padang atas aset tanah daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Padang selaku OPD yang berwenang mengelola dan menginventarisir Barang-Barang Milik Daerah termasuk aset tanah, serta Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) yang berwenang mengatur pemanfaatan ruang serta sebagai OPD yang menghasilkan aset tanah yang berasal dari hasil kegiatan pengkavelingan.

c. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Data penelitian terbagi menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung (dari tangan pertama), sementara data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari sumber yang sudah ada. Penelitian deskriptif dengan tujuan membuat deksripsi secara sistematis, faktual dan akurat tentang fakta-fakta dan sifat-sifat serta keadaan populasi atau objek tertentu. Penulis menggunakan teknik ini karena sesuai dengan data yang akan diperoleh yaitu berupa kata-kata bukan berupa angka. Jenis penelitian ini adalah penelitian evaluasi dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Sugiyono,

penelitian evaluasi adalah penelitian yang bertujuan untuk membandingkan suatu kejadian, kegiatan dan produk dengan standar dan program yang telah ditetapkan, sehingga penelitian evaluasi bertujuan untuk menjelaskan fenomena. Adapun yang dimaksud dengan metode penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.³³

Jenis dan sumber data yang digunakan pada penelitian ini yaitu :

- a. Pada rumusan pertama yang menggunakan metode penelitian normatif, penulis menggunakan data primer yaitu aturan-aturan hukum tentang tanah dan tanah pemerintah, serta dokumen yang digunakan dalam pengelolaan Tanah Pemerintah yang menjadi aset Pemerintah Daerah di Kota Padang sehingga dapat menggambarkan situasi yang sumbang antara kondisi yang diharapkan dalam pengelolaan tanah yang seharusnya dengan kondisi yang terjadi saat ini. Sedangkan data sekunder yang digunakan yaitu hasil observasi dan wawancara dengan responden yang terkait dalam pengelolaan Tanah Pemerintah di Kota Padang.
- b. Pada rumusan masalah kedua dan ketiga, yang menjadi data primer adalah hasil wawancara dan observasi yang dilakukan terhadap para narasumber yaitu pejabat di

³³ Margono, 1997, *Metode Penelitian Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 36.

lingkungan Pemerintah Kota Padang yang terlibat dalam objek penelitian. Sedangkan yang menjadi data sekunder adalah dokumen serta arsip yang berkaitan dengan objek penelitian.

d. Alat dan Cara Pengumpulan Data

Dalam penulisan tesis ini, penulis melakukan pengumpulan data melalui penelitian lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan melaksanakan wawancara langsung terhadap sampel yang telah ditentukan dengan pejabat di masing-masing instansi yang terlibat dalam pengelolaan aset tanah Pemerintah Kota Padang, dan observasi di lapangan serta menggunakan teknik pengumpulan data berupa dokumen-dokumen yang digunakan dalam proses pengelolaan dan pengamanan aset Tanah Pemerintah selama Tahun Anggaran 2021 dan 2022. Cara ini diharapkan dapat memberikan gambaran penguasaan, pengelolaan dan penggunaan aset tanah Pemerintah Kota Padang serta upaya pengamanan terhadap aset Tanah Pemerintah termasuk dengan kendala yang dihadapi serta cara penyelesaiannya.

e. Analisis Data

Dalam melakukan pengolahan data dalam penelitian ini, penulis melakukan analisa dengan cara analisis kualitatif.

Penelitian ini adalah jenis penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif sebagai metodologi penelitiannya, yakni penelitian yang bertujuan untuk menjalankan fenomena melalui pengumpulan data sedalam-dalamnya. Penelitian kualitatif tidak selalu bertujuan untuk mencari sebab akibat terjadinya sesuatu, tetapi lebih berupaya memahami situasi tertentu untuk sampai pada suatu kesimpulan objektif, penelitian kualitatif berupaya mendalami dan menerobos gejala dengan menginterpretasikan masalah atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.

