

**TESIS**  
**PENGUASAAN TANAH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH**  
**OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum



Oleh  
**IMELDA HARDI**  
NIM. 2120113042

Komisi Pembimbing:

Prof. Dr. Kurnia Warman, S.H.,M.Hum. (Ketua Pembimbing)

Dr. Hengki Andora, S.H.,LL.M. (Anggota Pembimbing)

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS ANDALAS**  
**PADANG**  
**2023**

HALAMAN PERSETUJUAN

PENGUASAAN TANAH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH  
OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi  
Persyaratan Program Studi  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing I

Pembimbing II



Prof. Dr. Kurnia Warman, S.H., M.Hum  
NIP. 19710630 199802 1 002



Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M  
NIP. 19800616 200501 1 003

Mengetahui

Ketua Program Studi Magister Hukum  
Fakultas Hukum  
Universitas Andalas



Dr. Yasniwati, S.H., M.H  
NIP. 19721113 200501 2 001

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

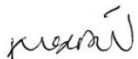
Tesis ini diajukan oleh :

Nama Mahasiswa : Imelda Hardi  
NIM : 2120113042  
Program Studi : Magister Hukum  
Judul Tesis : Penguasaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah Oleh  
Pemerintah Kota Padang

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji pada hari Jum'at tanggal 8 September 2023 dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh Gelar Magister Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Menyetujui  
Komisi Pembimbing

Pembimbing I



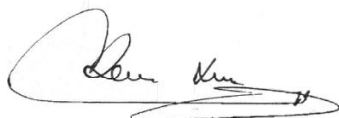
Prof. Dr. Kurnia Warman, S.H., M.Hum  
NIP. 19710630 199802 1 002

Pembimbing II

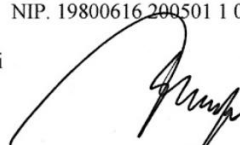


Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M  
NIP. 19800616 200501 1 003

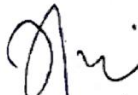
Komisi Penguji



Dr. Rembrandt, S.H. M.Pd  
NIP. 19640222 199002 1 001



Dr. Azmi Fendri, S.H. M.Kn  
NIP. 19750510 200501 1 003



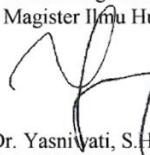
Dr. Khairani, S.H., M.H  
NIP. 19621211 198901 2 001

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Andalas



Dr. Ferdi, S.H., M.H  
NIP. 19680723 199302 1 001

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum



Dr. Yasniyati, S.H., M.H  
NIP. 19721113 200501 2 001

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai civitas akademika Universitas Andalas, Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Imelda Hardi  
NIM : 2120113042  
Program Kajian : Hukum Administrasi Negara  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Andalas Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non Exclusive Royalty Free Right*) atas karya Saya yang berjudul :

PENGUASAAN TANAH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH OLEH  
PEMERINTAH KOTA PADANG

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Universitas Andalas berhak menyimpan, mengalih media atau formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir Saya, tanpa meminta izin dari Saya selama tetap mencantumkan nama Saya sebagai Penulis dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini Saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Padang  
Pada Tanggal : Agustus 2023

Yang Menyatakan

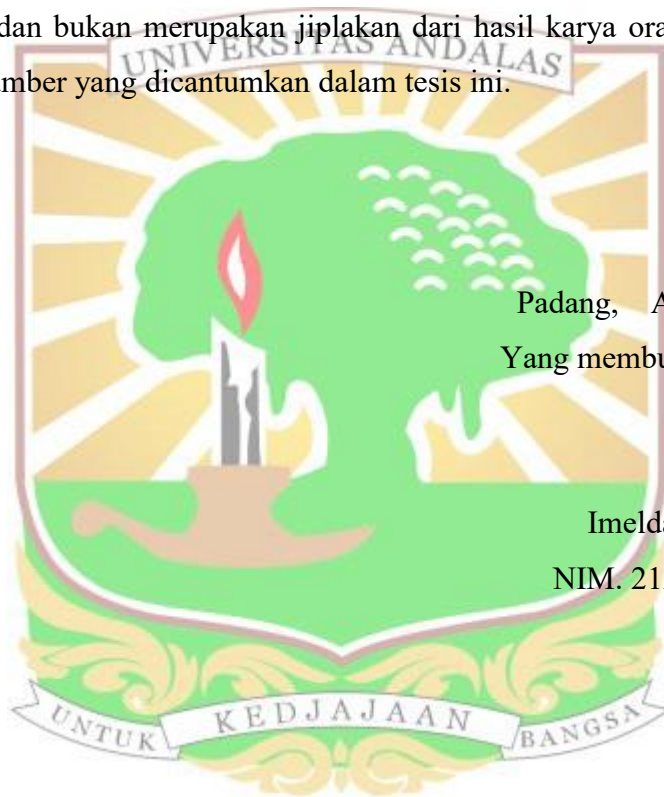
Imelda Hardi  
NIM. 2120113042

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Imelda Hardi  
NIM : 2120113042  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang saya tulis dengan judul “Penguasaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah Oleh Pemerintah Kota Padang” adalah hasil karya sendiri dan bukan merupakan jiplakan dari hasil karya orang lain, kecuali kutipan dan sumber yang dicantumkan dalam tesis ini.



Padang, Agustus 2023  
Yang membuat pernyataan

Imelda Hardi  
NIM. 2120113042

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah rabbil'alamin, puji dan syukur kehadiran Allah SWT serta shalawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW, atas berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya Penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul : "PENGUASAAN TANAH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG". Tesis ini merupakan proses pembelajaran Penulis selama menempuh pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas dan wujud nyata Penulis untuk dapat memberikan sumbangsih kepada masyarakat serta Pemerintah dalam bentuk informasi dan pengetahuan dalam bidang hukum pertanahan.

Penulisan tesis ini tidak terlepas dari dukungan kedua orang tua Penulis, Ayahanda Muhardi dan Ibunda Enovia Harnita yang senantiasa memberikan doa untuk Penulis. Suami penulis, Budi Saputra yang tidak hentinya-hentinya memberikan semangat dan dukungan baik moril maupun materil, serta anak-anak tercinta, Nadine Maghfira Abdiel dan Khaireen Ghazia Abdiel, semoga tesis ini kelak mejadi motivasi ananda untuk tetap semangat menuntut ilmu dan menggapai cita-cita.

Selanjutnya dengan segala kerendahan hati, Penulis menyampaikan terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Kurnia Warman, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Hengki Andora, S.H., LL.M selaku Pembimbing II, yang telah banyak membantu dan membimbing Penulis serta telah memberikan ilmu pengetahuan selama Penulis menyelesaikan tesis ini. Semoga dibalasi oleh Allah SWT dengan limpahan rahmat-Nya.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak tidaklah mungkin tesis ini dapat diselesaikan dengan baik. Maka dari itu pada kesempatan ini Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada :

1. Pimpinan Universitas Andalas Padang, Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Andalas, Wakil Rektor I, Bapak Prof. Dr. Mansyurdi, MS., Wakil Rektor II, Bapak Prof. Dr. dr. Wirisma Arif Harahap SpB(K), Wakil Rektor III, Bapak Ir. Insannul Kamil, M.Eng, Ph.D., Wakil Rektor IV, Bapak Dr. Hefrizal Handra, M.Soc.
2. Bapak Dr. Ferdi, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum, Ibu Dr. Nani Mulyati, S.H., M.CL selaku Wakil Dekan I, Bapak Dr. Khairul Fahmi, S.H., M.H selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Ibu Yasniwati, S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum dan Bapak Dr. Anton Rosari, S.H., M.H selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum.
4. Bapak Dr. Rembrandt, S.H., M.Pd, Bapak Dr. Azmi Fendri, S.H., M.Kn serta Ibu Dr. Khairani, S.H., M.H selaku penguji yang telah banyak memberikan saran dan masukan kepada Penulis.
5. Bapak dan Ibu Dosen staf pengajar, terima kasih atas semua ilmu yang telah diberikan kepada Penulis selama menempuh pendidikan di Program Stusi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, serta karyawan/karyawati Sekretariat Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas yang telah membantu Penulis dalam pengurusan administrasi perkuliahan.

6. Bapak Dr. H. Andree Algamar, S.STP., M.Si., M.Han selaku Sekretaris Daerah Kota Padang yang telah memberikan izin belajar kepada Penulis sehingga dapat melanjutkan pendidikan pascasarjana di Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas.
7. Bapak Dr. Rudy Rinaldy selaku Kepala Dinas Pertanahan Kota Padang, Bapak Rido Satria, S.STP selaku Sekretaris Dinas Pertanahan Kota Padang, Bapak Muhammad Arsyad, S.STP., M.Si selaku Kepala Bidang Ganti Kerugian dan Penatagunaan Tanah serta rekan-rekan dari Dinas Pertanahan Kota Padang, terima kasih atas pengertian dan dukungannya sehingga Penulis dapat menyelesaikan masa pendidikan magister ini dengan baik.
8. Bapak Tabliq Nasution, S.IP., M.M dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang, Bapak Muhammad Arsyad, S.STP., M.Si dari Dinas Pertanahan Kota Padang serta Ibu Miradiningsih, S.T., M.T dari Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang yang telah bersedia memberikan data-data yang Penulis butuhkan dalam penelitian tesis ini.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini belumlah sempurna, segala kebenaran dan kesempurnaan hanyalah milik Allah SWT semata. Untuk segala kekurangan dan kekhilafan itu Penulis mengharapkan saran dan kritik untuk perbaikan di masa yang akan datang. Semoga kerja keras Penulis dinilai ibadah disisi Allah SWT dan semoga tulisan ini bermanfaat bagi pembaca.

Padang, Agustus 2023

Penulis



**PENGUASAAN TANAH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH  
OLEH PEMERINTAH KOTA PADANG**

**(Imelda Hardi, 21 20113 042, Program Studi Magister Ilmu Hukum,  
Fakultas Hukum Universitas Andalas)**

**ABSTRAK**

Tanah begitu penting bagi kehidupan manusia, untuk itulah 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.” Untuk menerapkan Pasal 33 ayat (3) UUD 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. 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. Sementara itu, persoalan pendaftaran tanah juga merupakan kegiatan yang penting dilakukan dalam pengelolaan aset tanah Pemerintah. Aset atau Barang Milik Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Tesis ini fokus pada; 1) penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah oleh Pemerintah Daerah, 2) penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang, serta 3) penguasaan dan pengamanan Tanah Pemerintah Daerah yang dapat mewujudkan kepastian hukum dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya. Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, empiris dan pendekatan konseptual. Sumber data yang digunakan yaitu berasal dari regulasi, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pengelolaan aset tanah serta hasil wawancara dengan para pihak yang terlibat dalam pengelolaan Barang Milik Daerah berupa tanah Pemerintah Kota Padang. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan disimpulkan bahwa pelaksanaan pengelolaan aset tanah Pemerintah Daerah telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Padang sesuai dengan regulasi yang mengatur tentang pengelolaan Barang Milik Daerah. Namun terdapat beberapa kendala yang menyebabkan kurang maksimalnya pengelolaan aset tanah oleh Pemerintah Kota Padang oleh OPD pengguna tanah. Selanjutnya, 3 (tiga) upaya pengamanan aset tanah harus dilaksanakan menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan, agar terwujud kepastian hukum aset tanah Pemerintah Kota Padang yang dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya.

Kata kunci: Tanah Pemerintah, Aset Tanah, Barang Milik Daerah.

**LAND TENURE AS REGIONAL PROPERTY  
BY THE GOVERNMENT OF PADANG**

**(Imelda Hardi, 21 20113 042, Magister of Law, Faculty of Law,  
Andalas University)**

**ABSTRACT**

*Land is so important for human life, for this reason the State regulates this matter in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia that "Earth, water and the natural resources contained therein are controlled by the State and used for the maximum the great prosperity of the people." To implement Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution, Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations (UUPA) was promulgated. UUPA adheres to the principle of the State "controlling" and not "owning". Whereas the position of the State is only limited to the recipient of power from the people and only functions as an officer of the nation who organizes land tenure based on the concept of the right to control from the State. Therefore, the State is not domiciled as the owner (eigenaar). Owners of land are people who are designed to have strong and full legal relations with land. On that basis, in the Land Law, it is not possible for government agencies to have property rights. If government agencies need land, tenure rights that can be granted to government agencies are only possible into two types, namely usage rights and management rights. Meanwhile, the issue of land registration is also an important activity to be carried out in the management of government land assets. Regional assets or property are one of the important elements in the framework of administering government and serving the community. This thesis focuses on the control and management of Regional Government Land by the Government of Padang, as well as the control and management of Regional Government Land which can create legal certainty and provide maximum benefits. The research method in this study uses a normative juridical, empirical and conceptual approach. The data sources used are derived from regulations, documents relating to the management of land assets and the results of interviews with the parties involved in the management of Regional Property in the form of Padang Government's land. Based on the research that has been done, it is concluded that the implementation of management of local government land assets has been carried out by the Government of Padang in accordance with the regulations governing the management of regional property. However, there are several obstacles that cause the management of land assets by the Government of Padang by the OPD of land users to be less than optimal. Furthermore, 3 (three) efforts to secure land assets must be carried out as an inseparable unit, so that legal certainty for the Government of Padang's land assets can be realized which can provide the maximum benefit.*

*Keywords: Government Land, Land Assets, Regional Property.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK .....	viii
<i>ABSTRACT</i> .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	10
E. Keaslian Penelitian .....	11
F. Kerangka Teoritis dan Konseptual .....	13
G. Metode Penelitian .....	34
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Penguasaan Tanah	
1. Pengertian Penguasaan Tanah .....	40
2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah .....	42

B. Pengelolaan Tanah sebagai Barang Milik Daerah	
1. Pengertian Barang Milik Daerah .....	42
2. Bentuk Pengelolaan Tanah sebagai Barang Milik Daerah .....	44
C. Tanah Pemerintah	
1. Perbedaan Tanah Pemerintah dengan Tanah Negara .....	49
2. Hak Pengelolaan, Hak Pakai Selama Dipergunakan serta Dasar Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Daerah .....	50

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Pemerintah Daerah	
1. Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Daerah .....	57
2. Pengelolaan Tanah oleh Pemerintah Daerah .....	66
B. Penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang	
1. Gambaran Umum OPD Pengelola Aset Tanah Pemerintah Kota Padang .....	84
2. Penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang.....	92
3. Pengelolaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang .....	95
4. Wewenang dan Tanggung Jawab Para Pihak dalam Pengelolaan Aset Tanah Pemerintah Kota Padang .....	115
5. Kendala yang Dihadapi dalam Pengelolaan Aset Tanah Pemerintah Kota Padan.....	127
C. Penguasaan dan Pengamanan Tanah Pemerintah Daerah yang Dapat Mewujudkan Kepastian Hukum dan Memberikan Manfaat yang Sebesar-Besarnya	
1. Pelaksanaan Pengamanan Hukum dalam Pengelolaan Tanah Pemerintah Daerah .....	130
2. Kendala yang Dihadapi dalam Pengamanan Hukum Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang serta Prosedur Penyelesaiannya .....	135

3. Konsep Penguasaan dan Pengamanan Tanah Pemerintah Daerah  
yang Dapat Mewujudkan Kepastian Hukum dan Memberikan  
Manfaat yang Sebesar-Besarnya ..... 137

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan ..... 144  
B. Saran ..... 145

Daftar Pustaka

Lampiran



## DAFTAR TABEL

Perbandingan Kewenangan Urusan Pertanahan di Pemerintah Kota Padang .....	81
Rekapitulasi Jumlah Barang Milik Daerah Berupa Tanah Pemerintah Kota Padang .....	101
Kriteria Pendaftaran Barang Milik Daerah Berupa Tanah Pemerintah Kota Padang .....	120



## DAFTAR LAMPIRAN

Permohonan Pendaftaran Hak Pakai Aset Tanah Pemerintah Kota Padang

Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah

Surat Keterangan Lurah Lokasi Aset Tanah

Surat Pernyataan Bebas Sengketa

Surat Kuasa Dari Wali Kota Padang Kepada Kepala Dinas Pertanahan

Perjanjian Kerja Sama Antara Pemerintah Kota Padang Dengan Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang Terkait Pensertipikatan Dan Penanganan Permasalahan Aset Tanah Milik Pemerintah Daerah Kota Padang



# 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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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".<sup>3</sup>

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.

---

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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);

---

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

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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

---

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

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

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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

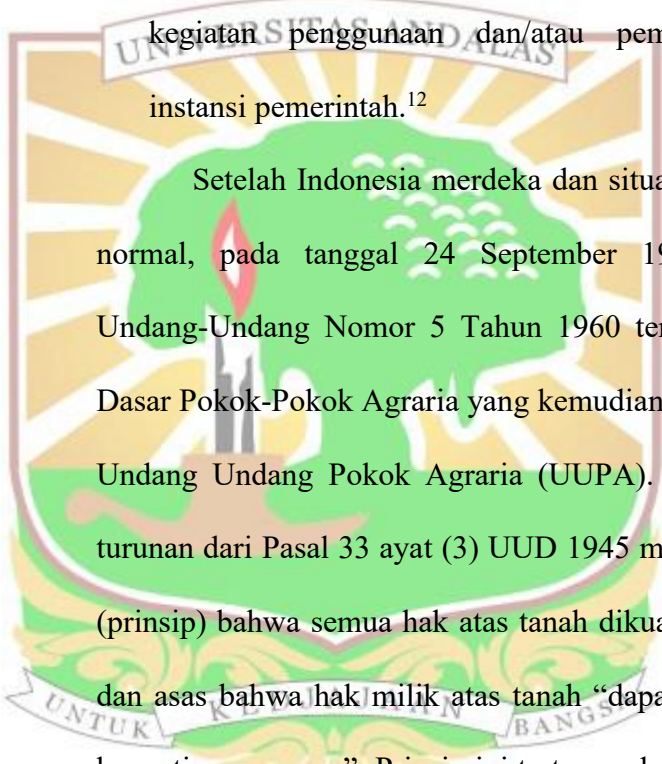
---

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>



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

---

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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

---

<sup>13</sup> 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 :

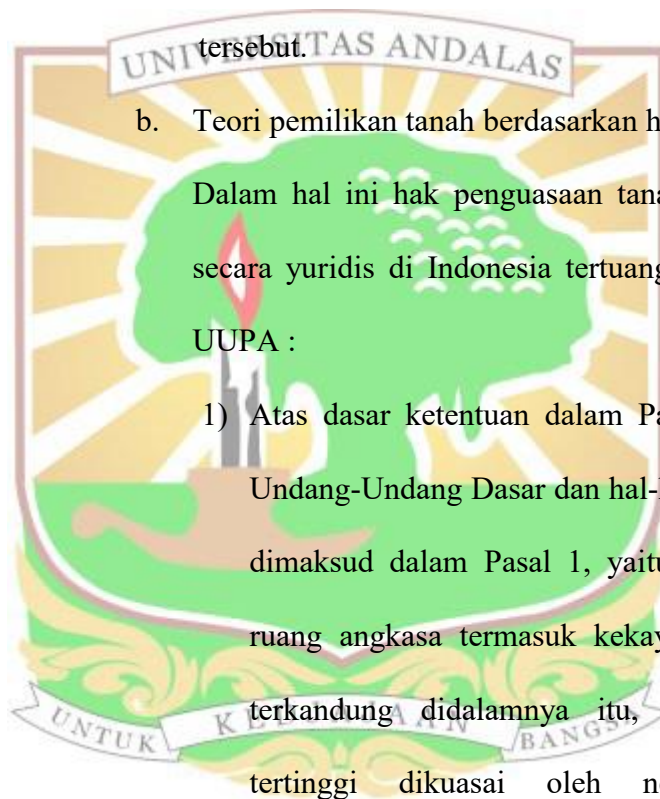
1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3)

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



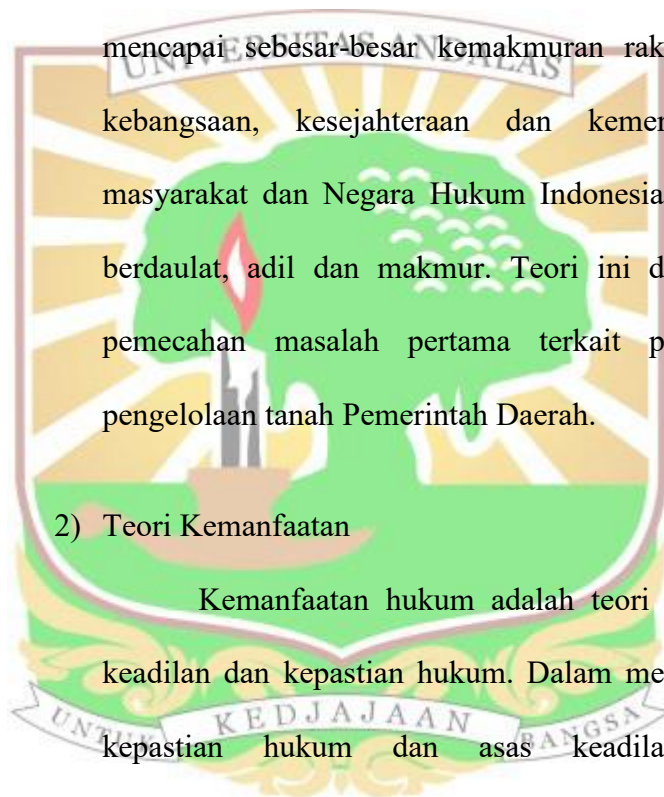
pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

- 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> 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*).<sup>17</sup>

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

---

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

Hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :<sup>19</sup>

- 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

---

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.158.

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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

---

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

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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”.

---

<sup>22</sup> 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).

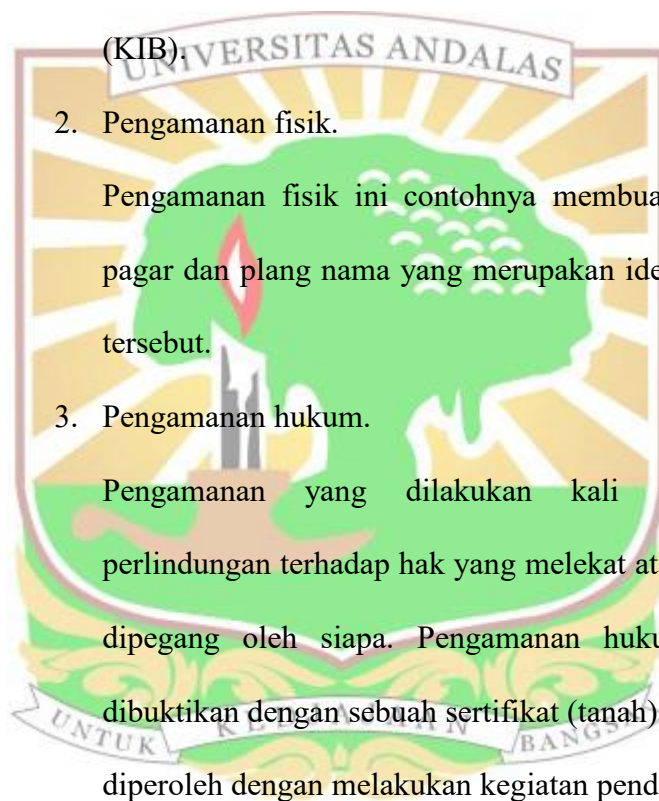
2. Pengamanan fisik.

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.<sup>23</sup> Objek pendaftaran tanah merupakan semua bidang tanah yang berada di seluruh wilayah Republik Indonesia yang dapat dipunyai oleh seseorang atau badan hukum.<sup>24</sup>

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

---

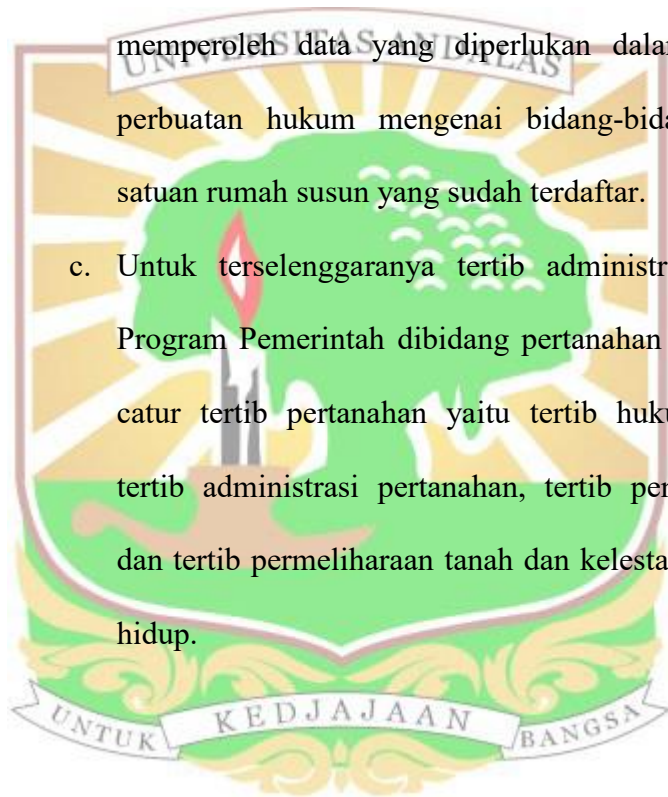
<sup>23</sup> Sudikno Mertokusumo, 1998, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 125.

<sup>24</sup> 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.

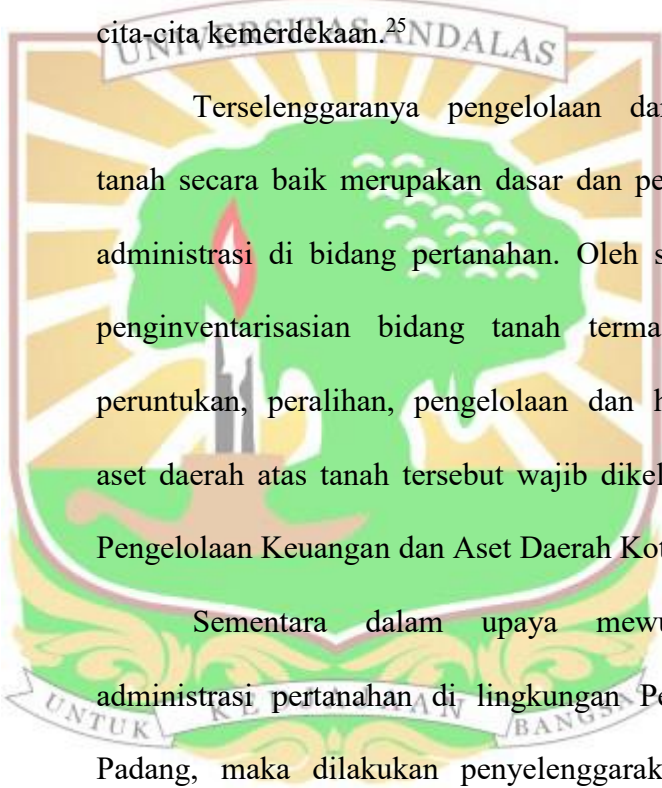
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Program Pemerintah dibidang pertanahan dikenal dengan catur tertib pertanahan yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan kelestarian lingkungan hidup.



## 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.<sup>25</sup>



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

---

<sup>25</sup> 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 :<sup>26</sup>

#### 1. Perencanaan

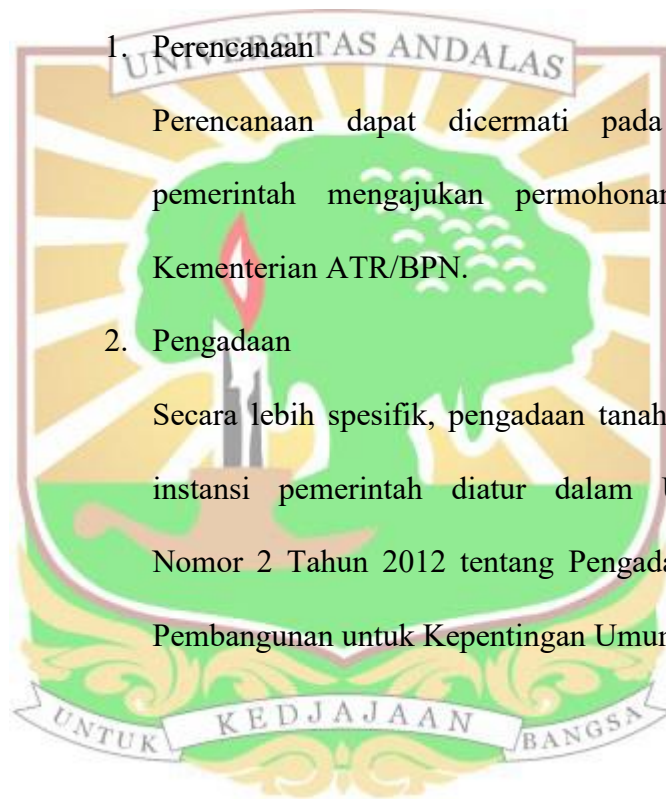
Perencanaan dapat dicermati pada saat instansi pemerintah mengajukan permohonan hak kepada Kementerian ATR/BPN.

#### 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



<sup>26</sup> 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.

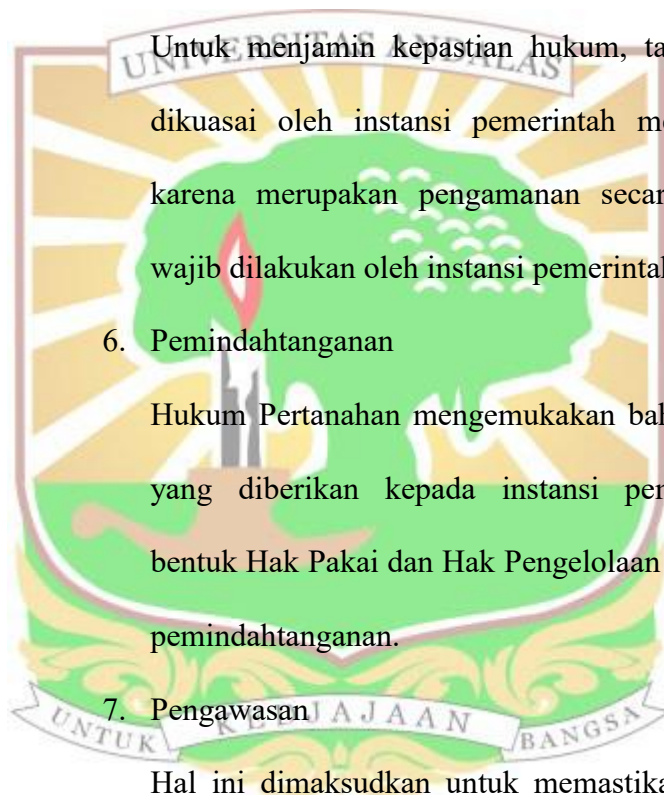
#### 6. Pemindahtanganan

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”.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup> Sementara itu, Boedi Harsono mengemukakan bahwa “tanah-tanah yang dikuasai oleh

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 12.

<sup>28</sup> Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 66.

<sup>29</sup> 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."<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Penelitian ini sejalan dengan pendapat Bernard Arief Sidharta, yakni menerapkan metode hukum

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

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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

---

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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

---

<sup>33</sup> 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.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penguasaan Tanah

##### 1. Pengertian 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.<sup>34</sup> 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”.

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya.<sup>35</sup> Penguasaan tanah oleh Negara dimaknakan sebagai kewenangan Negara untuk mengatur peruntukkan dan penggunaan dari tanah tersebut, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Penguasaan tanah oleh

---

<sup>34</sup> Heru Nugroho, 2001, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, hlm. 237.

<sup>35</sup> H.M Arba, 2017, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 82.

masyarakat hukum adat dimaknakan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk menempati dan menggunakan tanah yang berasal dari hak-hak adat. Sementara itu, penguasaan tanah oleh individu atau badan hukum adalah erat kaitannya dengan pemberian hak atau kewenangan kepada orang atau badan untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah tersebut untuk kepentingannya. Tanah itu dapat digunakan dan dimanfaatkan untuk pembangunan perumahan, pertanian dan peternakan, dan usaha-usaha produktif lainnya.<sup>36</sup>

## 2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

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”. Adalah 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

---

<sup>36</sup> *Ibid*



dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut 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".

## **B. Pengelolaan Tanah sebagai Barang Milik Daerah**

### **1. Pengertian Barang Milik Daerah**

Berkenaan dengan pembahasan tentang barang tentu perlu kiranya dibahas pula tentang hukum benda. Dalam hukum perdata (*privatrecht*), hukum benda (*zakenrecht*) merupakan bagian dari hukum harta kekayaan (*vermogensrecht*). Hukum benda (*zakenrecht*) adalah keseluruhan aturan normatif (kaedah) hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara sesama subjek hukum yang berkenaan dengan benda dan hak-hak kebendaan.<sup>37</sup> Sedangkan menurut L. J. Van Apeldoorn (1980)

---

<sup>37</sup> Dominikus Rato, 2016, *Hukum Benda dan Harta Kekayaan Adat*, LaksBang PRESSindo, Jember, hlm. 2.

bahwa hukum kebendaan adalah peraturan tentang hak-hak kebendaan.<sup>38</sup>

Sementara itu, dalam Pasal 1 ayat (4) UUPA menyatakan bahwa : “Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air”. Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/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. Ruang lingkup Barang Milik Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini mengacu pada pengertian Barang Milik Negara/Daerah berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 angka 10 dan angka 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pengaturan mengenai lingkup Barang Milik Negara/Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dibatasi pada pengertian Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat berwujud, namun sepanjang belum diatur lain, Peraturan Pemerintah ini juga melingkupi Barang Milik Negara/Daerah yang bersifat tak berwujud sebagai kelompok Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Pengelolaan tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm 4.

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 bias memberikan kemakmuran yang adil dan berkepastian yang merupakan cita-cita kemerdekaan.<sup>39</sup>

## 2. Bentuk Pengelolaan Tanah sebagai Barang Milik Daerah

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. Dalam pokok-pokok penatagunaan tanah, pemanfaatan ruang dikembangkan dengan cara penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah. Penatagunaan tanah tersebut merupakan kegiatan di bidang pertanahan di kawasan lindung dan kawasan budaya melalui kebijakan penatagunaan tanah dan penyelenggaraan penatagunaan tanah yang dilaksanakan berdasarkan rencana dan jangka waktu yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota yang menjadi

---

<sup>39</sup> Soedjarwo Soeromihardjo, *Op.cit*, hlm. 125.

pedoman bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahan pemanfaatan ruang.<sup>40</sup>

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah mengatur bahwa Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Pada ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dinyatakan bahwa Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi:

a. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;

Perencanaan kebutuhan tanah dan penganggarnya dapat tergambar dalam tahapan perencanaan pada proses pengadaan tanah. Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) yang memuat rencana kebutuhan dan penganggaran pengadaan tanah menjadi *output* atau dokumen yang dihasilkan dari tahapan ini.

b. Pengadaan;

Secara lebih spesifik, pengadaan tanah bagi keperluan instansi pemerintah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2

---

<sup>40</sup> Hasni, 2010, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 87.

Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

c. Penggunaan;

Hak Pakai diberikan kepada Pemerintah sepanjang tanah tersebut dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri, sedangkan Hak Pengelolaan diberikan selain untuk kepentingan instansi itu sendiri juga dapat diberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga.

d. Pemanfaatan;

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

e. Pengamanan dan pemeliharaan;

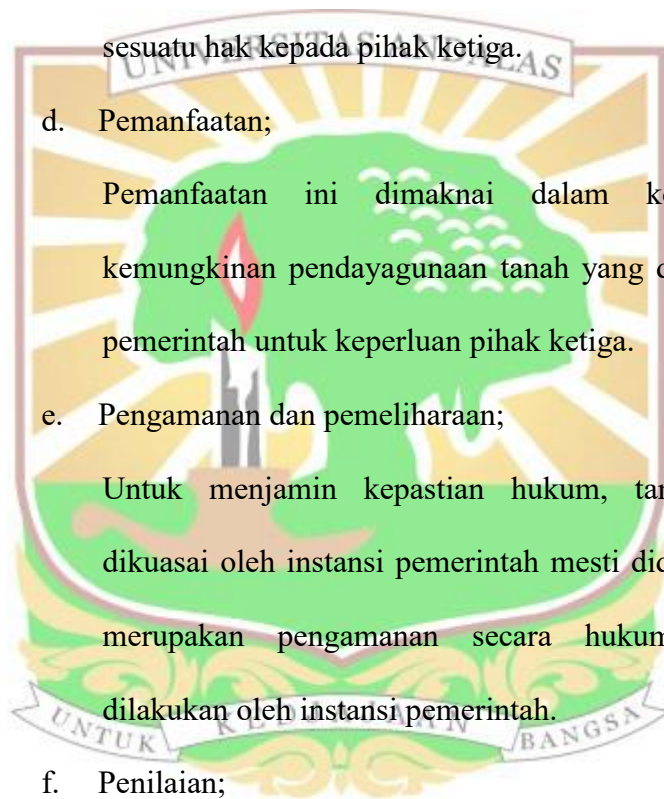
Untuk menjamin kepastian hukum, tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah mesti didaftarkan karena merupakan pengamanan secara hukum yang wajib dilakukan oleh instansi pemerintah.

f. Penilaian;

Penilaian dilakukan oleh jasa penilai publik (*appraisal*) guna mendapatkan nilai perolehan dari aset tanah tersebut.

g. Pemindahtanganan;

Hukum Pertanahan mengemukakan bahwa tanah-tanah yang diberikan kepada instansi pemerintah dalam bentuk



Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dapat dilakukan pemindahtanganan.

h. Pemusnahan;

Pemusnahan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam hal Barang Milik Negara/Daerah tidak dapat digunakan, tidak dapat dimanfaatkan, dan/atau tidak dapat dipindahtangankan atau terdapat alasan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun hal ini belum ditemukan untuk Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah.

i. Penghapusan;

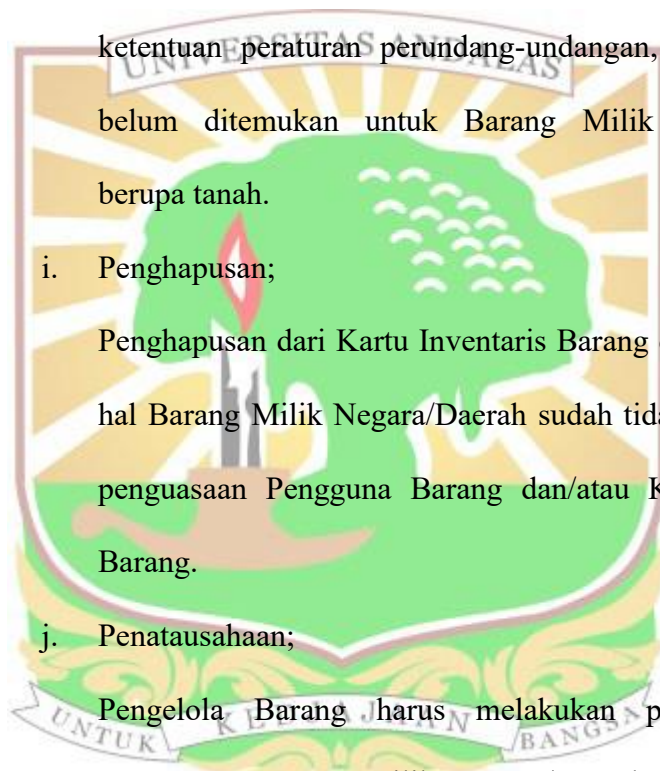
Penghapusan dari Kartu Inventaris Barang dilakukan dalam hal Barang Milik Negara/Daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang.

j. Penatausahaan;

Pengelola Barang harus melakukan pendaftaran dan pencatatan Barang Milik Negara/Daerah yang berada di bawah penguasaannya ke dalam Daftar Barang Pengelola menurut penggolongan dan kodefikasi barang.

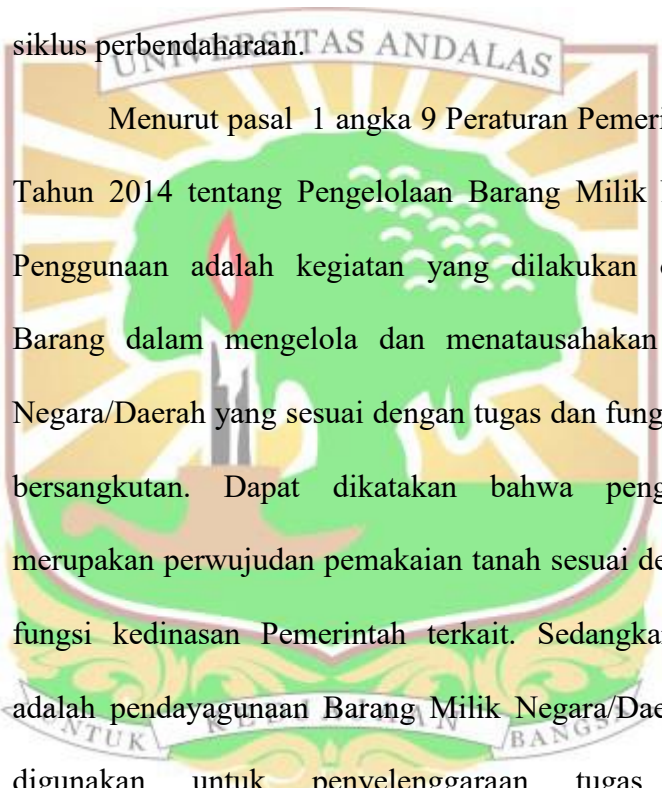
k. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

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.

Lingkup pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci sebagai penjabaran dari siklus logistik sebagaimana yang diamanatkan dalam penjelasan Pasal 49 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang disesuaikan dengan siklus perbendaharaan.



Menurut pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan Barang Milik Negara/Daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan. Dapat dikatakan bahwa penggunaan tanah merupakan perwujudan pemakaian tanah sesuai dengan tugas dan fungsi kedinasan Pemerintah terkait. Sedangkan Pemanfaatan 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. Artinya jika pemakaian tanah tersebut belum maksimal dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat maka dapat dialihkan pemanfaatannya oleh pihak lain. Terselenggaranya pengelolaan dan pemanfaatan tanah secara baik

merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Oleh sebab itu setiap penginventarisasi bidang tanah termasuk perolehan, peruntukan, peralihan, pengelolaan dan hapusnya status aset daerah atas tanah tersebut wajib dikelola oleh instansi pengelola Barang Milik Daerah.

### C. Tanah Pemerintah

#### 1. Perbedaan Tanah Pemerintah dengan Tanah Negara

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”.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 12.

<sup>42</sup> Julius Sembiring, *Loc.cit*.



dipergunakan sesuai dengan tugas masing-masing diberikan dengan hak pengelolaan dan hak pakai.<sup>43</sup> Sementara itu, Boedi Harsono mengemukakan bahwa “tanah-tanah yang dikuasai oleh suatu Departemen atau daerah Swatantra merupakan tanah-tanah yang dikuasai instansi yang bersangkutan dengan hak pengelola atau hak pakai, bukan merupakan tanah Negara lagi.”<sup>44</sup> 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.

## **2. Hak Pengelolaan, Hak Pakai Selama Dipergunakan serta Dasar Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Daerah**

Yang menjadi dasar penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah adalah Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa : “Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, menurut ketentuan-ketentuan Pemerintah”. Dalam penjelasannya lebih lanjut pun dinyatakan bahwa Negara dapat memberikan tanah nyang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu

---

<sup>43</sup> Maria S.W Sumardjono, *Loc.cit.*

<sup>44</sup> Boedi Harsono, *Loc.cit.*

Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Kemudian, terhadap tanah-tanah yang telah dikuasai tersebut, melekat pula kewajiban untuk melakukan pemeliharannya. Sebagaimana bunyi Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria yakni : “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomis yang lemah.”

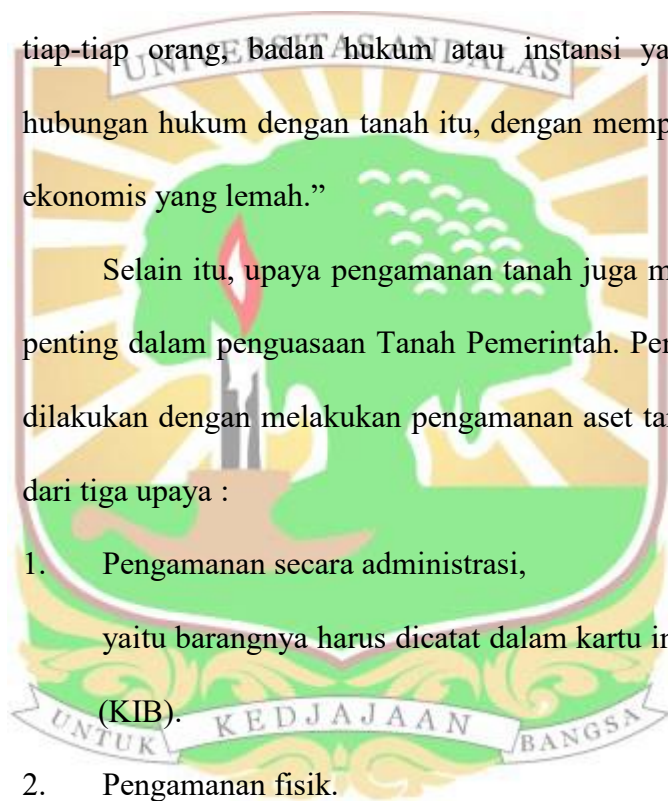
Selain itu, upaya pengamanan tanah juga menjadi hal yang penting dalam penguasaan Tanah Pemerintah. Pengamanan tanah dilakukan dengan melakukan pengamanan aset tanah yang terdiri dari tiga upaya :

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.

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.”

Pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>45</sup>

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,

---

<sup>45</sup> H.M. Arba, 2017, *Op.cit*, hlm. 148.

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.<sup>46</sup> Objek pendaftaran tanah merupakan semua bidang tanah yang berada di seluruh wilayah Republik Indonesia yang dapat dipunyai oleh seseorang atau badan hukum.<sup>47</sup>

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.

---

<sup>46</sup> Sudikno Mertokusumo, *Loc.cit.*

<sup>47</sup> S. Chandra, *Loc.cit.*

b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah 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.

Berkaitan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 di atas, A.P. Parlindungan mengatakan bahwa:<sup>48</sup> (a) Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum; (b) di zaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagai kantor di

---

<sup>48</sup> Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 165.

garis depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan Negara dan juga bagi masyarakat sendiri. Informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan di mana terlibat tanah, yaitu data fisik dan yuridisnya, termasuk untuk satuan rumah susun, informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/bangunan yang ada; (c) sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan sesuatu hal yang wajar.

Dalam hukum pertanahan, Pemerintah Daerah dimungkinkan memegang 2 (dua) hak atas tanah, yaitu :

1. Hak Pakai

Hak pakai merupakan hak menguasai tanah yang diberikan Negara kepada instansi pemerintah agar tanah tersebut digunakan untuk dipakai sendiri dalam hal melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Hak pakai dalam UUPA dibagi menjadi 2 (dua) yakni hak pakai selama dipergunakan dan hak pakai dengan jangka waktu. Dengan mengacu pada ketentuan subjek hak pakai yang tertuang dalam pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, maka jenis yang

diberikan kepada Pemerintah Daerah yaitu hak pakai selama dipergunakan.

## 2. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Hak pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan tanah ulayat. Hak pengelolaan yang

berasal dari Tanah Negara dapat diberikan kepada :

- a. instansi Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah;
- c. Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah;
- d. Badan Hukum Milik Negara / Badan Hukum Milik Daerah;
- e. Badan Bank Tanah; atau
- f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Hak pengelolaan di atas Tanah Negara ini diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah.

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Pemerintah Daerah

##### 1. Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Daerah

Pengertian penguasaan atau menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya jika tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diteruskannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.<sup>49</sup> Dalam hukum tanah Indonesia dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Contohnya kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada empunya tanah. Dalam hal ini penguasaan dan menguasai dimaknai dalam aspek perdata.

---

<sup>49</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, hlm. 23.



Dalam UUD 1945 pengertian penguasaan dan menguasai dimaknai dalam aspek publik, seperti yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa : “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Begitupun yang tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa:

- 1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan 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, c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dalam aturan diatas tergambarakan pengertian penguasaan dan menguasai dimaknai dalam aspek publik, bahwa tanah dalam wilayah Indonesia dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bahwa Hak menguasai dari Negara ini memberi wewenang untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan tanah, dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah serta mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah yang dikuasainya tersebut.

Berbicara tentang penguasaan tanah oleh Negara tentu harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat mutlak, hal ini tidak terlepas dari peranan Negara sebagai organisasi tertinggi dalam suatu wilayah administratif. Secara pasti dapat dilihat dari ketentuan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah yang menyatakan : “Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara.” Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa terhadap tanah-tanah yang belum melekat hak apa pun diatasnya, secara langsung dikuasai oleh Negara.

Ketentuan dalam ayat 4 adalah bersangkutan dengan azas ekonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, *medebewind* atau 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.

Sementara itu, Hukum Keuangan Negara yang secara konstitusional melandaskan dirinya pada ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), mempunyai perspektif yang berbeda dengan Hukum Pertanahan dalam mengatur penguasaan tanah pemerintah. Bahwa konteks penguasaan tanah oleh instansi pemerintah dalam Hukum Pertanahan dititikberatkan pada aspek penggunaan, yaitu digunakan untuk pelayanan publik dan tidak bersifat komersial. Sebaliknya, di dalam Hukum Keuangan Negara, penguasaan tanah oleh instansi pemerintah lebih kepada konteks tanah sebagai harta kekayaan. Oleh karena itu, tanah dapat

dijadikan sebagai objek dalam hubungan hukum keperdataan tertentu oleh instansi pemerintah.

Disharmoni antara Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara berimplikasi terhadap praktik penguasaan dan pengelolaan tanah pemerintah, baik dari segi konsep penguasaan tanah, penentuan subjek hukum yang berhak memperoleh tanah, pemanfaatan tanah, maupun pemindahtanganan penguasaan tanah. Ada 7 (tujuh) asas hukum yang dapat dijadikan pedoman dalam mengharmonisasi perbedaan antara Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara, yaitu:

- 1) asas kepunyaan bersama;
- 2) asas hak menguasai dari Negara;
- 3) asas prioritas yang menempatkan penggunaan tanah diutamakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 4) asas peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana;
- 5) asas penguasaan tanah tidak boleh dipindahtangankan;
- 6) asas tanah mempunyai fungsi sosial; dan
- 7) asas pemisahan horizontal.<sup>50</sup>

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. Di samping

---

<sup>50</sup> Hengki Andora, 2019, *Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah (Interaksi Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara dalam Sistem Hukum Indonesia)*, Disertasi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. viii.

digunakan bagi keperluan pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan diharapkan mampu memberikan manfaat secara ekonomi, baik langsung maupun tidak langsung. Manfaat secara ekonomi tersebut berupa aliran pendapatan atau penghematan belanja bagi instansi pemerintah yang direalisasikan dalam bentuk pemberian kewenangan kepada instansi pemerintah untuk mendayagunakan dan memindahtangankan tanah yang dikuasainya.

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 seperti yang tertuang dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang bahkan menambahkan bahwa selain bentuk pemanfaatan sebagaimana dimaksud diatas juga dapat berupa kerja sama terbatas untuk pembiayaan infrastruktur. Artinya, instansi pemerintah diberikan kewenangan untuk memindahtangankan tanah kepunyaannya itu kepada pihak lain dengan cara disewakan, dipinjampakaikan maupun dipindahtangankan melalui penyertaan modal.

Berbeda dengan Hukum Keuangan Negara, Hukum Pertanahan mengatur bahwa penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah yang diberikan kepada instansi pemerintah pada dasarnya tidak dapat dipindahtangankan.

Hak Pakai dan Hak Pengelolaan diberikan sepanjang tanah tersebut dipergunakan untuk urusan tertentu. Penggunaan wewenang maupun perbuatan hukum atas tanah bersifat terbatas, sesuai dengan karakteristik yang melekat pada Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Boedi Harsono mengemukakan bahwa di dalam hukum tanah nasional dikenal asas pembatasan subjek hukum yang berhak atas tanah. Asas hukum ini menekankan bahwa tidak ada kebebasan dalam pemindahan hak atas tanah, karena bagi setiap hak atas tanah ditentukan syarat yang harus dipenuhi oleh pemegang hak.<sup>51</sup>

Penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah diantaranya berasal dari skema pengadaan tanah, perolehan dari kegiatan pengkaplingan, hibah dan bentuk lainnya. Skema pengadaan tanah yang dimaksud merupakan kegiatan pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Pasal 11 disebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Dalam hal instansi yang memerlukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Badan Usaha Milik Negara, tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara. Artinya kegiatan pengadaan dilakukan sebagai cara untuk memperoleh tanah melalui prosedur yang sah dan selanjutnya tanah tersebut dikuasai oleh Pemerintah Daerah yang melakukan kegiatan pengadaannya. Prosedur yang sah ini tergambar

---

<sup>51</sup> Boedi Harsono, 2005, *Op.cit*, hlm. 317.

dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pengadaan Tanah bahwa pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam Pasal 16 disebutkan bahwa : “Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.”<sup>52</sup>

Kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Pada ujung kegiatan pengadaan tanah ini, setelah dilakukannya pemberian ganti kerugian atas tanah dari instansi yang memerlukan tanah tersebut kepada pihak yang berhak, maka pihak tersebut harus melakukan pelepasan hak atas tanah yang menjadi objek pengadaan. Sehingga tanah tersebut beralih penguasaannya kepada instansi yang memerlukan tanah. Selanjutnya berdasarkan amanat Pasal 50 Undang-Undang Pengadaan Tanah menyatakan bahwa : “Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Hal ini dimaksudkan agar instansi pemerintah yang memperoleh tanah hasil kegiatan pengadaan tanah tidak hanya menguasai tanah tersebut secara fisik, namun juga melakukan pengamanan dari sisi administratif dengan cara mendaftarkannya pada buku register aset atau kartu inventaris barang, serta

---

<sup>52</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

secara yuridis dengan melakukan pendaftaran tanahnya ke lembaga pertanahan dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

Sementara itu, perolehan tanah oleh Pemerintah Daerah lainnya berupa tanah yang digunakan sebagai fasilitas umum dan fasilitas sosial yang diserahkan oleh pengembang perumahan. Ketersediaan fasilitas sosial (fasos) dan fasilitas umum (fasum) pada dasarnya merupakan tanggung jawab bagi pengembang untuk membangun dan memenuhi kebutuhan masyarakat disekitarnya. Untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya pengembang dapat melakukan pembangunan fasos fasum pada lahan yang telah tersedia, yakni salah satunya membangun perumahan yang layak dan memadai. Membahas mengenai hal tersebut, terdapat ketentuan yang mengatur dalam undang-undang yang menyebutkan bahwasanya setiap pengembang mempunyai kewajiban untuk menyerahkan fasos fasum tersebut kepada Pemerintah Daerah. Penyerahan fasos fasum yang dimaksud tersebut telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana dan Tujuan Utilitas Perumahan dan Permukiman Daerah yang tertuang dalam Pasal 11 :

1. Pemerintah Daerah meminta pengembang untuk menyerahkan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman yang dibangun oleh pengembang.
2. Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan permukiman dilakukan paling lambat 1 (satu) tahun setelah masa pemeliharaan dan sesuai dengan rencana tapak yang telah disetujui oleh Pemerintah Daerah.



3. Penyerahan prasarana, sarana, dan utilitas perumahan dan pemukiman sesuai rencana tapak dilakukan secara bertahap, apabila rencana pembangunan dilakukan bertahap; atau sekaligus, apabila rencana pembangunan dilakukan tidak bertahap.

Ketentuan penyerahan tanah sebagai prasarana, sarana dan utilitas umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman. Dalam Pasal 28 disebutkan bahwa perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan meliputi rencana penyediaan kaveling tanah untuk perumahan sebagai bagian dari permukiman dan rencana kelengkapan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan. Rencana penyediaan kaveling tanah sebagaimana dimaksud digunakan sebagai landasan perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum. Kemudian pada Pasal 47 ayat (3) dinyatakan bahwa prasarana, sarana, dan utilitas umum yang telah selesai dibangun oleh setiap orang harus diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. **Pengelolaan Tanah oleh Pemerintah Daerah**

Dalam Hukum Pertanahan, pengelolaan tanah oleh Pemerintah bagi keperluan instansi pemerintah tidak diatur lebih lanjut. Undang-Undang Pokok Agraria hanya menyebutkan bahwa Negara memberikan haknya dalam pengelolaan kepada instansi pemerintah. Tidak pula dijelaskan lebih lanjut mengenai hal yang dimaksudkan dengan pemberian dalam pengelolaan kepada instansi pemerintah tersebut. Meskipun di dalam Hukum Pertanahan terdapat kegiatan-kegiatan yang dapat dimasukkan ke dalam aspek

pengelolaan, tetapi kegiatan tersebut tidak merupakan suatu rangkaian proses yang saling terkait dan saling terhubung satu sama lain. Pengelolaan tanah dalam Hukum Pertanahan tercermin dari adanya kegiatan perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, pemindahtanganan dan pengawasan.<sup>53</sup> Namun kegiatan-kegiatan tersebut tidak dimaknai sebagai suatu siklus pengelolaan tanah, pengaturannya tidak spesifik, serta relatif tersebar dalam beberapa regulasi. Dalam hal kegiatan pengelolaan tanah oleh Pemerintah berdasarkan Hukum Pertanahan antara lain :

a. Perencanaan;

Perencanaan ini dapat dicermati pada saat instansi pemerintah mengajukan permohonan hak kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Paling tidak instansi pemerintah mesti mengemukakan rencana penggunaan tanah yang dimohonkan haknya. Berdasarkan rencana penggunaan ini, hak yang akan diberikan kepada instansi pemerintah dapat ditentukan, baik berupa Hak Pakai ataupun Hak Pengelolaan.

b. Pengadaan;

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

c. Penggunaan;

---

<sup>53</sup> Hengki Andora, 2021, *Op.cit*, hlm. 111.

Pemberian tanah kepada instansi pemerintah diatur sedemikian rupa oleh Hukum Pertanahan. Hak Pakai diberikan sepanjang tanah tersebut hanya dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, sedangkan Hak Pengelolaan diberikan selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Kedua jenis hak penguasaan tanah tersebut diberikan tanpa limit waktu, yaitu diberikan selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan tertentu.

d. Pemanfaatan;

Pemanfaatan yang dimaksudkan di sini dimaknai dalam konteks adanya kemungkinan pendayagunaan tanah yang dikuasai instansi pemerintah untuk keperluan pihak ketiga. Dalam konteks demikian pendayagunaan tanah tersebut dapat dilakukan sepanjang sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak. Menurut ketentuan Hukum Pertanahan, kepentingan pihak ketiga untuk memanfaatkan tanah yang dikuasai instansi pemerintah cuma bisa terakomodasi melalui tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan. Hak Pakai tidak dapat dimanfaatkan oleh pihak ketiga, karena penguasaan tanah ini dimaksudkan dan ditujukan untuk dipakai sendiri bagi keperluan instansi pemerintah. Melalui penguasaan tanah dengan Hak Pengelolaan, instansi pemerintah dapat menyediakan tanah-tanah bagi keperluan pihak ketiga berupa HGU, HGB dan Hak Pakai. Hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan pihak ketiga di dalam

pemanfaatan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan tersebut dituangkan ke dalam perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan.

e. Pengamanan dan pemeliharaan;

Untuk menjamin kepastian hukum, tanah-tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah mesti didaftarkan. Pendaftaran tanah tersebut merupakan pengamanan secara hukum yang wajib dilakukan oleh instansi pemerintah. Mengenai pemeliharaan tanah, Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria mengemukakan bahwa memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah. Jadi, pemeliharaan tanah adalah kewajiban yang harus ditunaikan oleh instansi pemerintah yang menguasai tanah.

f. Pemindahtanganan;

Hukum Pertanahan menekankan bahwa tanah-tanah yang diberikan kepada instansi pemerintah dalam bentuk Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tidak dapat dipindahtangankan. Walaupun akan dipindahtangankan, maka instansi pemerintah wajib melepaskan haknya atas tanah tersebut, sehingga menjadi tanah Negara dan kemudian diberikan hak atas tanah baru kepada pihak lain yang membutuhkan.

g. Pengawasan.

Adanya kewajiban pemeliharaan tanah mengindikasikan bahwa instansi pemerintah mesti melakukan pengawasan terhadap tanah-tanah yang dikuasainya. Usaha-usaha menambah kesuburan serta mencegah kerusakan tanah tidak akan berjalan optimal jika tidak ada pengawasan dari instansi pemerintah terkait. Kemudian, bagi bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang dimanfaatkan oleh pihak lain, juga perlu diawasi oleh instansi pemerintah yang bertindak sebagai pemegang Hak Pengelolaan. Pengawasan yang dilakukan instansi pemerintah tersebut 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.<sup>54</sup>

Dalam Hukum Keuangan Negara, sertifikat tanah sebagai bukti penguasaan tanah secara yuridis, diberikan atas nama Pemerintah. Ketentuan ini merupakan amanat Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan bahwa : “Barang Milik Negara / Daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat / Daerah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia / Pemerintah Daerah yang bersangkutan.” Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia sedangkan tanah yang dikuasai oleh suatu Pemerintah Daerah disertifikatkan atas nama Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Ketentuan pelaksanaan

---

<sup>54</sup> *Ibid*

pensertifikatan tanah yang dimiliki dan dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah ini dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara setelah berkoordinasi dengan lembaga yang bertanggung jawab di bidang pertanahan nasional.

Dalam hal pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Daerah, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah yang menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Daerah. Pengelola Barang Milik Daerah adalah Sekretaris Daerah, sedangkan Pengguna Barang adalah kepala satuan kerja perangkat daerah bagi organisasi perangkat daerah yang dipimpinnya. Adapun yang bertindak sebagai Kuasa Pengguna Barang adalah kepala unit kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Barang.<sup>55</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah meliputi: 1) perencanaan kebutuhan dan penganggaran; 2) pengadaan; 3) penggunaan; 4) pemanfaatan; 5) pengamanan dan pemeliharaan; 6) penilaian; 7) pemindahtanganan; 8) pemusnahan; 9) penghapusan; 10) penatausahaan; dan 11) pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Penjelasan umum angka 2 huruf a Undang-Undang Perbendaharaan Negara mengatakan lingkup pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tersebut merupakan siklus logistik yang disesuaikan dengan siklus perbendaharaan. Namun dari siklus pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah tersebut, kegiatan pemusnahan tidak dapat diimplementasikan pada Barang Milik Negara/Daerah yang

---

<sup>55</sup> Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

berupa tanah. Tanah tidak dapat dimusnahkan, karena selain sulit untuk dimusnahkan secara fisik, juga tidak praktis dan ekonomis untuk dilaksanakan. Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyebutkan bahwa pemusnahan dilakukan dengan cara dibakar, dihancurkan, ditimbun, ditenggelamkan atau cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan tanah tidak mungkin dimusnahkan sebagaimana cara yang dimaksud dalam ketentuan tersebut.

Sehingga dengan dikeluarkannya kegiatan pemusnahan, maka siklus pengelolaan Tanah Pemerintah terbatas pada 10 (sepuluh) kegiatan sebagai berikut<sup>56</sup> :

1. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;

Perencanaan kebutuhan adalah kegiatan merumuskan rincian kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang. Penyusunan perencanaan kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah ini mesti memperhatikan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah serta ketersediaan Barang Milik Negara/Daerah yang ada. Usul rencana kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah disampaikan oleh Pengguna Barang kepada Pengelola Barang. Berdasarkan penyusunan perencanaan kebutuhan ini, Kementerian/Lembaga/satuan kerja

---

<sup>56</sup> Hengki Andora, 2021, *Op.cit*, hlm. 126

perangkat daerah dapat mengajukan pengusulan penyediaan anggaran untuk kebutuhan baru (*new initiative*) dan angka dasar (*baseline*), serta penyusunan rencana kerja dan anggaran. Kecuali untuk penghapusan, perencanaan kebutuhan berpedoman pada standar berikut:

- a. standar barang;
- b. standar kebutuhan; dan/atau
- c. standar harga.

Standar barang dan standar kebutuhan Barang Milik Negara/Daerah merupakan batas tertinggi yang menjadi pedoman bagi Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang dalam menyusun perencanaan kebutuhan pengadaan dan pemeliharaan Barang Milik Negara/Daerah.

## 2. Pengadaan;

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tidak mengatur secara detail mengenai prosedur dan tata cara pengadaan Tanah Pemerintah. Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan menyatakan bahwa pelaksanaan pengadaan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan pemerintah ini. Sejauh ini, instrumen hukum yang digunakan Pemerintah untuk melakukan kegiatan pengadaan tanah mengacu kepada ketentuan undang-undang, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum



### 3. Penggunaan;

Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan Barang Milik Negara/Daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan. Prinsip umum penggunaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagai berikut :

a. Penggunaan Barang Milik Negara/Daerah dibatasi hanya untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/satuan kerja perangkat daerah.

b. Pengguna Barang wajib menyerahkan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah dan/ atau bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya kepada Pengelola Barang.

Untuk memperoleh penetapan status penggunaan, pengguna melaporkan Barang Milik Negara/Daerah yang diterimanya disertai dengan usulan penggunaan barang. Penetapan status penggunaan diawali dengan pengajuan permohonan penetapan status penggunaan Barang Milik Negara/Daerah kepada Kepala Daerah paling lambat pada akhir tahun berkenaan, yaitu di akhir tahun pada saat tanah tersebut diperoleh. Dalam hal ini, Sekretaris Daerah selaku Pengelola Barang meneliti laporan dari Pengguna Barang dan mengajukan usul penggunaan kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan status penggunaannya.

### 4. Pemanfaatan;

Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga/organisasi perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah dilaksanakan oleh Pengelola Barang dan/atau Pengguna Barang. Di sisi lain meskipun Barang Milik Daerah berada dalam penguasaan Pengelola Barang, pelaksanaan pemanfaatan Barang Milik Daerah tidak bisa dilakukan oleh Pengelola Barang tanpa persetujuan dari Kepala Daerah. Bagi Barang Milik Negara/Daerah berupa sebagian tanah dan/atau bangunan yang masih digunakan oleh Pengguna Barang, pelaksanaan pemanfaatannya dilakukan oleh Pengguna Barang yang bersangkutan dengan terlebih dahulu mendapat persetujuan Pengelola Barang. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam pemanfaatan Tanah Pemerintah, antara lain:

- a. pemanfaatan tanah dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan;
- b. tidak mengubah status kepemilikan instansi pemerintah;
- c. dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum;
- d. tanah yang dapat dimanfaatkan adalah tanah yang telah mendapat penetapan status penggunaan;

- e. tanah yang menjadi objek pemanfaatan dilarang dijaminkan atau digadaikan.

Bentuk pemanfaatan Tanah Pemerintah bisa berupa: (1) Sewa; (2) Pinjam Pakai; (3) Kerja Sama Pemanfaatan; (4) Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau (5) Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur. Selain bentuk pemanfaatan tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah membuka peluang bentuk pemanfaatan lain, berupa Kerja Sama Terbatas untuk Pembiayaan Infrastruktur. Berikut ini diuraikan secara sekilas mengenai bentuk pemanfaatan Tanah Pemerintah.

5. Pengamanan dan pemeliharaan;

Berdasarkan Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, ruang lingkup pengamanan Barang Milik Negara/Daerah meliputi pengamanan secara administrasi, pengamanan fisik, dan pengamanan hukum. Pengamanan fisik tanah dilakukan dengan memasang tanda letak tanah dengan membangun pagar batas, memasang tanda kepemilikan tanah, dan melakukan penjagaan keamanan. Pengamanan administrasi tanah dilakukan dengan menghimpun, mencatat, menyimpan dan menatausahakan dokumen bukti kepemilikan tanah secara tertib dan aman. Adapun pengamanan dari segi hukum, pengamanan Tanah Pemerintah dibedakan menjadi :

- a. Pengamanan terhadap tanah yang belum bersertifikat;
- b. Pengamanan terhadap tanah yang sudah bersertifikat namun belum atas nama Pemerintah.

6. Penilaian;

Penilaian merupakan kegiatan yang dilakukan oleh Konsultan Jasa Penilai Publik (KJPP) untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa Barang Milik Negara/Daerah pada saat tertentu untuk mendapatkan nilai yang wajar. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan nilai perolehan atas Barang Milik Negara/Daerah tersebut dan dicantumkan dalam Kartu Inventaris Barang (KIB).

7. Pemindahtanganan;

Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah : “Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah.” Dalam hal ini, Barang Milik Negara/Daerah yang tidak diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan Negara/Daerah dapat dipindahtangankan. Pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dengan cara penjualan, tukar menukar, hibah atau penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah.

Pemindahtanganan tanah pada prinsipnya memerlukan persetujuan DPR bagi Barang Milik Negara atau DPRD bagi Barang Milik Daerah. Persetujuan DPR atau DPRD tersebut tidak diperlukan dalam hal apabila:

- a. sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;

- b. harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan penganggaran;
- c. diperuntukkan bagi pegawai negeri;
- d. diperuntukkan bagi kepentingan umum; atau
- e. dikuasai negara/daerah berdasarkan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.<sup>57</sup>

8. Penghapusan;

Menurut Pasal 1 angka 23 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Negara/Daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang, dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya. Penghapusan Barang Milik Negara/Daerah merupakan kegiatan akhir dari pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 81 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, penghapusan Barang Milik Negara/Daerah meliputi:

- a. Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna; dan

---

<sup>57</sup> Pasal 46 ayat (1) dan Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

- b. Penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah.

Pasal 83 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, penghapusan tanah dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam hal tanah tersebut sudah beralih kepemilikannya atau karena ada sebab lainnya. Selanjutnya pada Pasal 83 ayat (2) menyebutkan bahwa penghapusan dari Daftar Barang Milik Negara/Daerah dilakukan :

- a. berdasarkan keputusan dan/atau laporan penghapusan dari Pengguna Barang, untuk tanah yang berada pada Pengguna Barang;
- b. berdasarkan keputusan Pengelola Barang, untuk tanah Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang; atau
- c. berdasarkan keputusan Kepala Daerah, untuk tanah Barang Milik Daerah yang berada pada Pengelola Barang.

9. Penatausahaan; dan

Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyebutkan penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan Barang Milik Negara/Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan definisi penatausahaan tersebut, maka dapat dipahami bahwa kegiatan penatausahaan terdiri dari tiga kegiatan, yaitu pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan.

Objek penatausahaan adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah, atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, baik yang berada dalam penguasaan Pengguna Barang/Kuasa Pengguna Barang maupun dalam pengelolaan Pengelola Barang. Menurut penjelasan umum angka 2 gambaran umum huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, klasifikasi objek penatausahaan Barang Milik Negara/Daerah adalah sebagai berikut :

(a) aset lancar berupa barang persediaan;

(b) aset tetap, meliputi :

1. tanah;
2. peralatan dan mesin;
3. gedung dan bangunan;
4. jalan, irigasi, dan jaringan;
5. aset tetap lainnya; dan
6. konstruksi dalam pengerjaan.

(c) aset lainnya, meliputi:

1. aset tak berwujud
2. aset kemitraan dengan pihak ketiga; dan
3. aset tetap yang dihentikan dari penggunaan operasional pemerintahan.

Tanah termasuk ke dalam aset tetap. Aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari dua belas bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh

masyarakat umum. Tanah yang dikelompokkan sebagai aset tetap ialah tanah yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai.

10. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

Pembinaan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan oleh 2 (dua) menteri sesuai dengan lingkup tugasnya masing-masing, yaitu Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri. Menteri Keuangan melakukan pembinaan pengelolaan Barang Milik Negara dan menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang terdiri atas kebijakan umum Barang Milik Negara/Daerah dan/atau kebijakan teknis Barang Milik Negara. Menteri Dalam Negeri melakukan pembinaan pengelolaan Barang Milik Daerah dan menetapkan kebijakan sesuai dengan kebijakan umum Barang Milik Daerah. Pengawasan dan pengendalian Barang Milik Negara/Daerah dilakukan oleh :

a. Pengguna Barang melalui pemantauan dan penertiban.

Pemantauan dan penertiban dilakukan terhadap penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, penatausahaan, pemeliharaan, dan pengamanan Barang Milik Negara/Daerah yang berada di dalam penguasaannya. Untuk kantor/satuan kerja, pelaksanaan pemantauan dan penertiban dilaksanakan oleh Kuasa Pengguna Barang. Pengguna Barang dan Kuasa Pengguna Barang dapat meminta aparat pengawasan internal Pemerintah untuk melakukan audit tindak lanjut hasil pemantauan dan penertiban.



Hasil audit tersebut ditindaklanjuti oleh Pengguna Barang dan Kuasa Pengguna Barang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Pengelola Barang melalui pemantauan dan investigasi.

Pemantauan dan investigasi atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah dalam rangka penertiban penggunaan,

pemanfaatan, dan pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemantauan dan investigasi tersebut dapat ditindaklanjuti oleh Pengelola Barang dengan meminta aparat pengawasan intern pemerintah untuk melakukan audit atas pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, dan pemindahtanganan Barang Milik Negara/Daerah. Hasil audit tersebut disampaikan kepada Pengelola Barang untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari uraian ketentuan hukum mengenai penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah di atas, penguasaan tanah di dalam Hukum Keuangan Negara ternyata tidak semata-mata digunakan bagi keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Hukum Keuangan Negara memandang bahwa tanah yang dikuasai instansi pemerintah adalah barang kepunyaan. Tanah merupakan bagian dari harta kekayaan Negara/Daerah yang mesti dikelola dan dipertanggung jawabkan menurut administrasi keuangan negara.

Proses perolehan Tanah Pemerintah merupakan perwujudan dari hak dan kewajiban Negara/Daerah yang dibebankan kepada keuangan Negara/Daerah, sehingga tanah tersebut dimiliki oleh Negara/Daerah. Atau, setidaknya, hubungan kepemilikan ini tersimpul pada kata "milik" di dalam frasa "Barang Milik Negara" dan "Barang Milik Daerah".

Pembahasan tentang penguasaan dan pengelolaan tanah oleh Pemerintah Daerah, dikupas dengan teori penguasaan tanah sesuai dengan pandangan Boedi Harsono adalah 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. Artinya Negara sebagai penguasa atas tanah berwenang melakukan pengelolaan atas tanah yang dikuasainya. Kemudian berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA menyatakan bahwa Hak menguasai dari Negara tersebut dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah. Hal inilah yang kemudian menjadi dasar penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah.

## **B. Penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang**

### **1. Gambaran Umum OPD Pengelola Aset Tanah Pemerintah Kota Padang**

Kota Padang merupakan ibukota Provinsi Sumatera Barat yang terletak di pantai barat pulau Sumatera. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1980 luas Kota Padang adalah 694.96 km<sup>2</sup> dengan kondisi geografis yaitu 51,01% berupa hutan lindung, 7,35% terdiri dari bangunan dan pekarangan, dan sisanya adalah lahan pertanian serta pemukiman. Kota Padang juga memiliki 19 pulau besar dan kecil.<sup>58</sup>

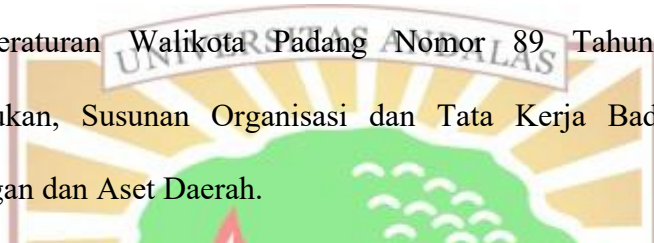
Sejarah dibentuknya Pemerintah Kota Padang sendiri berawal dari kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Pada 29 Mei 1958, Gubernur Sumatera Barat melalui Surat Keputusan Nomor 1/g/PD/1958, secara *de facto* menetapkan Padang menjadi ibu kota provinsi Sumatera Barat, dan secara *de jure* pada Tahun 1975 yang ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1980 menetapkan perubahan batas-batas wilayah Kota Padang sebagai Pemerintah Daerah. Melalui ketetapan Gubernur Sumatera Barat tanggal 17 Mei 1946 Nomor 103, Kota Padang ditetapkan menjadi kota besar. Wali Kota Padang pertama adalah Mr. Abu Bakar Ja'ar. Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Kota Padang di samping daerah otonom juga merupakan wilayah administratif yang dikepalai oleh seorang wali kota.

Dalam hal pengelolaan Barang Milik Daerah, Pemerintah Kota Padang memberikan kewenangan kepada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Padang. Badan Pengelolaan Keuangan

---

<sup>58</sup> Admin, “Sejarah Kota Padang”, <https://padang.go.id>, dikunjungi pada tanggal 8 Agustus 2023 pukul 07.51 WIB.

dan Aset Daerah (BPKAD) merupakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2015. Sebelumnya BPKAD Kota Padang merupakan OPD yang bernama Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPKA) Kota Padang. Kemudian berganti *nomenklatur* dari DPKA menjadi BPKAD (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) Kota Padang setelah terbit Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Peraturan Walikota Padang Nomor 89 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.



BPKAD Kota Padang sesuai tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan, berkewajiban untuk membantu Wali Kota dalam penyelenggaraan Pemerintah di bidang pengelolaan keuangan dan aset.<sup>59</sup> Terkait dengan tugas pokok dan fungsi tersebut, BPKAD mempunyai tugas memimpin dan mengatur penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan demi terwujudnya pengelolaan keuangan dan aset yang akuntabel untuk mendukung keberhasilan pembangunan daerah.

Adapun fungsi BPKAD Kota Padang adalah<sup>60</sup>:

1. Menyusun kebijakan teknis bidang pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

---

<sup>59</sup> Admin, “*Sekilas Tentang BPKAD Kota Padang*”, <https://bpkad.padang.go.id/> dikunjungi pada tanggal 20 Juli 2023, pukul 15.18 WIB.

<sup>60</sup> Peraturan Walikota Padang Nomor 89 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.

demi terwujudnya pengelolaan keuangan dan aset yang berdaya guna dan berhasil guna;

2. Merumuskan sasaran strategis bidang pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi terwujudnya pengelolaan keuangan dan aset yang akuntabel;
3. Merumuskan program kerja BPKAD berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset dapat terukur secara tepat dan optimal;
4. Mengkoordinasikan penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset dapat terukur secara tepat dan optimal;
5. Menyelenggarakan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi terwujudnya pembangunan daerah;
6. Mengendalikan penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tugas-tugas dapat dilaksanakan secara tepat guna dan tepat sasaran;
7. Melaksanakan tugas dan fungsi sebagai Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah (PPKD) dan Bendahara Umum Daerah (BUD);
8. Membina aparatur dalam penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-

undangan guna mengetahui keberhasilan pelaksanaan tugas secara komprehensif;

9. Mengarahkan penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi tercapainya pelaksanaan tugas tepat sasaran;
10. Mengevaluasi penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan guna mengetahui keberhasilan pelaksanaan tugas secara komprehensif;
11. Melaporkan penyelenggaraan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk akuntabel kinerja;
12. Melaksanakan penggunaan anggaran badan; dan
13. Melaksanakan tugas kedinasan lain yang diberikan atasan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Dalam rangka melaksanakan urusan pengelolaan keuangan dan aset berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, terutama dalam hal penatagunaan dan pengamanan hukum terhadap aset tanah atau Barang Milik Daerah berupa tanah, Pemerintah Kota Padang memberikan kewenangan kepada Dinas Pertanahan Kota Padang. Jika sebelumnya kewenangan tersebut berada di BPKAD Kota Padang namun pasca dibentuknya Bagian Pertanahan sebagai unit kerja di Sekretariat Daerah Kota Padang, maka kewenangan mengajukan permohonan pendaftaran aset tanah Pemerintah Kota Padang beralih menjadi salah satu kewenangan yang dimiliki Bagian Pertanahan Sekretariat Daerah Kota

Padang, serta urusan penyelesaian masalah pertanahan yang sebelumnya menjadi salah satu tugas Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Padang.<sup>61</sup>

Dinas Pertanahan Kota Padang merupakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terbentuk pada tanggal 2 Januari 2021 melalui Peraturan Wali Kota (Perwako) Padang Nomor 77 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pertanahan. Pasal 2 ayat (1) Perwako Padang menyebutkan bahwa “Dinas Pertanahan merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang pertanahan.”<sup>62</sup>

Urusan Pemerintah bidang Pertanahan adalah urusan wajib tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang merupakan urusan Pemerintah konkuren (dibagi) antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kab/Kota. Khusus bagi Daerah Kab/Kota kewenangannya berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 050-3708 Tahun 2020 adalah sebagai berikut :

- Sub Urusan Pengelolaan Izin Lokasi
- Sub Urusan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
- Sub Urusan Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan
- Sub Urusan Penyelesaian Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan

---

<sup>61</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Muhammad Arsyad, Kepala Bidang Ganti Kerugian dan Penatagunaan Tanah, Dinas Pertanahan Kota Padang pada tanggal 12 Juli 2023.

<sup>62</sup> Peraturan Wali Kota Padang Nomor 77 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pertanahan.

- Sub Urusan Redistribusi Tanah, dan Ganti Kerugian Program Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah *Absentee*
- Sub Urusan Penetapan Tanah Ulayat
- Sub Urusan Pengelolaan Tanah Kosong
- Sub Urusan Pengelolaan Izin Membuka Tanah
- Sub Urusan Penatagunaan Tanah

Dinas Pertanahan Kota Padang mempunyai tugas membantu Wali Kota Padang melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang pertanahan dan tugas pembantuan yang diberikan kepada daerah. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Dinas Pertanahan menyelenggarakan fungsi <sup>63</sup>:

- a) Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- b) Pengolahan urusan administrasi pertanahan dan penatagunaan tanah;
- c) Penelaahan dan mengevaluasi masalah pertanahan yang berkaitan dengan ganti rugi tanah, santunan tanah dan penatagunaan tanah;
- d) Perencanaan, perumusan dan pelaksanaan kegiatan bidang pemanfaatan dan penyelesaian sengketa pertanahan; dan
- e) Melaksanakan tugas dukungan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Dalam hal upaya pengamanan hukum terhadap tanah sebagai Barang Milik Daerah, terdapat pada Bidang Ganti Kerugian dan

---

<sup>63</sup> *Ibid*



Penatagunaan Tanah, Seksi Administrasi Pertanahan dengan uraian tugas sebagai berikut<sup>64</sup> :

- a. menyusun program dan rencana kerja lingkup Dinas Pertanahan;
- b. mengumpulkan dan mempelajari peraturan perundang-undangan, pedoman dan petunjuk teknis dibidang penyelenggaraan Administrasi Pertanahan;
- c. menyiapkan dan menyolah data, bahan dan informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan Administrasi Pertanahan;
- d. mengumpulkan, mengolah data, bahan dan informasi pertanahan;
- e. menyusun laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, perjanjian kinerja, rencana strategis, rencana kerja, rencana kerja tahunan, indikator kinerja utama, indikator kinerja individu, dan perjanjian kinerja individu serta laporan keterangan pertanggungjawaban Wali Kota;
- f. melaksanakan fasilitasi penataan administrasi pertanahan di kecamatan dan kelurahan;
- g. mengkompilasi, menyusun program dan kegiatan administrasi umum serta bekerjasama dengan bidang-bidang untuk mengoordinasikan, mengusulkan dan merevisi kegiatan dan program sesuai kebutuhan Dinas;
- h. menyusun perencanaan dan pembangunan sistem informasi pengelolaan;

---

<sup>64</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Muhammad Arsyad, Kepala Bidang Ganti Kerugian dan Penatagunaan Tanah, Dinas Pertanahan Kota Padang pada tanggal 12 Juli 2023.

- i. menyusun perencanaan dan pembangunan sistem informasi geografis;
- j. menyusun perencanaan dan pembangunan sistem informasi pertanahan;
- k. membuat evaluasi dan laporan pelaksanaan tugas bidang Administrasi Pertanahan; dan
- l. melaksanakan tugas dukungan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Perbandingan Kewenangan Urusan Pertanahan Pemerintah Kota Padang:<sup>65</sup>

Uraian urusan	Sebelum dibentuknya Bagian Pertanahan / Dinas Pertanahan	Setelah dibentuknya Bagian Pertanahan / Dinas Pertanahan
Pengamanan hukum terhadap aset tanah Pemerintah Kota Padang	BPKAD	Dinas Pertanahan
Jumlah berkas permohonan pendaftaran aset tanah Pemerintah Kota Padang sesuai anggaran yang tercantum dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran	5 berkas	100 berkas
Urusan penatagunaan	BPKAD	Dinas Pertanahan

<sup>65</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Tabliq Nasution, Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang, pada tanggal 20 Juli 2023.

tanah		
Fasilitasi penyelesaian masalah pertanahan	Bagian Pemerintahan	Dinas Pertanahan

## 2. Penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang

Berbicara mengenai penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah yang diberikan kepada instansi pemerintah, tentu tidak terlepas dari konsep penguasaan itu sendiri. Penguasaan tanah oleh instansi pemerintah dapat dicermati dalam konteks penguasaan secara fisik dan penguasaan secara yuridis. Jika hak menguasai Negara atas tanah dilandaskan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maka penguasaan Tanah Pemerintah oleh Pemerintah Kota Padang tidak terlepas dari ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa hak menguasai Negara atas tanah dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. 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.

Dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagai urusan Pemerintah konkuren, urusan pertanahan termasuk ke dalam kategori urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Setidaknya terdapat 9 (sembilan) sub urusan pemerintahan bidang pertanahan yang dikerjakan secara

bersama sesuai dengan kewenangan masing-masing satuan pemerintahan yaitu :

1. Izin lokasi;
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
3. Sengketa tanah garapan;
4. Ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. Subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. Tanah ulayat;
7. Tanah kosong;
8. Izin membuka tanah; dan
9. Penggunaan tanah.

Dengan demikian, berdasarkan pelimpahan kewenangan atas hak menguasai Negara atas tanah berdasarkan Pasal 33 ayat (3) maka Pemerintah Kota Padang memegang hak penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seluas 165,35 Km.<sup>66</sup>

Dalam hukum pertanahan, Pemerintah Daerah dimungkinkan memegang 2 (dua) hak atas tanah, yaitu :

1. Hak Pakai

Hak pakai merupakan hak menguasai tanah yang diberikan Negara kepada instansi pemerintah agar tanah tersebut digunakan untuk dipakai sendiri dalam hal melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

---

<sup>66</sup> Admin, "Gambaran Umum Kota Padang", <https://padang.go.id>, dikunjungi pada tanggal 6 Agustus 2023 pukul 10.21 WIB.

Hak pakai dalam UUPA dibagi menjadi 2 (dua) yakni hak pakai selama dipergunakan dan hak pakai dengan jangka waktu. Dengan mengacu pada ketentuan subjek hak pakai yang tertuang dalam pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, maka jenis yang diberikan kepada Pemerintah Daerah yaitu hak pakai selama dipergunakan.

## 2. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Hak pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan tanah ulayat. Hak pengelolaan yang berasal dari Tanah Negara dapat diberikan kepada :

- a. instansi Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah;
- c. Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah;
- d. Badan Hukum Milik Negara / Badan Hukum Milik Daerah;
- e. Badan Bank Tanah; atau
- f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Hak pengelolaan di atas Tanah Negara ini diberikan sepanjang tugas pokok dan fungsinya langsung berhubungan dengan pengelolaan tanah. Berdasarkan data Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, BPKAD Kota Padang, per tanggal 31 Desember 2023, Pemerintah Kota Padang hanya memegang 2 (dua) Hak Pengelolaan yaitu HPL

No. 25 Tahun 2003 Kelurahan Aie Pacah serta HPL No. 43 Tahun 2005 Kelurahan Olo Kecamatan Padang Barat .

### **3. Pengelolaan Tanah Pemerintah Daerah Oleh Pemerintah Kota Padang Dipandang Dari Penguasaan Tanah Pemerintah**

Pengelolaan aset tanah Pemerintah Daerah sebagai bagian dari Barang Milik Daerah Pemerintah Kota Padang dilaksanakan oleh Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, BPKAD Kota Padang. Dalam melaksanakan pengelolaan aset tanah Pemerintah Kota Padang, BPKAD Kota Padang merujuk pada Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Di Pemerintah Kota Padang, pengelolaan Barang Milik Daerah dilaksanakan berdasarkan asas<sup>67</sup>:

- a. fungsional;
- b. kepastian hukum;
- c. transparansi;
- d. efisiensi;
- e. akuntabilitas; dan
- f. kepastian nilai.

Selain itu, yang menjadi ruang lingkup dalam Peraturan Daerah Kota Padang tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah ini adalah<sup>68</sup> :

- a. pejabat pengelola Barang Milik Daerah;
- b. perencanaan kebutuhan dan penganggaran;
- c. pengadaan;

---

<sup>67</sup> Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

<sup>68</sup> *Ibid*

- d. penggunaan;
- e. pemanfaatan;
- f. pengamanan dan pemeliharaan;
- g. penilaian;
- h. pemindahtanganan;
- i. pemusnahan;
- j. penghapusan;
- k. penatausahaan;
- l. pembinaan, pengawasan dan pengendalian;
- m. pengelolaan Barang Milik Daerah pada Badan Layanan Umum Daerah;
- n. Barang Milik Daerah berupa Rumah Negara; dan
- o. ganti rugi dan sanksi.

Maksud pengelolaan Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota adalah untuk<sup>69</sup>:

- a. mengamankan Barang Milik Daerah;
- b. menyeragamkan langkah-langkah dan tindakan dalam pengelolaan Barang Milik Daerah; dan
- c. memberikan jaminan/kepastian hukum dalam pengelolaan Barang Milik Daerah.

Sedangkan tujuan dilakukannya pengelolaan Barang Milik Daerah adalah<sup>70</sup>:

---

<sup>69</sup> *Ibid*

<sup>70</sup> *Ibid*

- a. memberikan pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Daerah;
- b. mewujudkan tertib administrasi pengelolaan Barang Milik Daerah;
- c. tersusunnya neraca daerah yang dapat dipertanggungjawabkan yang bersumber pada daftar Barang Milik Daerah;
- d. memberikan informasi mengenai status hukum Barang Milik Daerah serta memberikan jaminan/kepastian hukum pengelolaan Barang Milik Daerah;
- e. menunjang kelancaran pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah;
- f. memberikan kemudahan dalam melakukan evaluasi kinerja pengelolaan Barang Milik Daerah;
- g. mengamankan Barang Milik Daerah;
- h. terwujudnya akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan Barang Milik Daerah; dan
- i. terwujudnya pengelolaan Barang Milik Daerah yang tertib, efektif dan efisien.

Pengelolaan Barang Milik Daerah merupakan kegiatan yang dilandaskan pada penguasaan tanah pemerintah oleh Pemerintah Kota Padang meliputi<sup>71</sup> :

- a. Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;

Kegiatan merumuskan rincian kebutuhan Barang Milik Daerah untuk menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang

---

<sup>71</sup> *Ibid*



akan datang. Hal ini dituangkan dalam dokumen Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah (RKBMD) yaitu dokumen perencanaan kebutuhan barang milik daerah untuk periode 1 (satu) tahun yang disusun dalam rencana kerja dengan memperhatikan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi OPD serta ketersediaan barang milik daerah yang ada.

b. Pengadaan;

Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah (RKBMD) yang telah ditetapkan oleh Pengelola Barang digunakan oleh Pengguna Barang sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran OPD. Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang mengusulkan RKBMD pengadaan Barang Milik Daerah mempedomani standar barang dan standar kebutuhan. Pengadaan Barang Milik Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel.

Khusus untuk Barang Milik Daerah berupa tanah, pengadaan dilakukan melalui perencanaan pengadaan tanah yang disusun berupa Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah atau DPPT adalah dokumen yang disusun dan ditetapkan oleh instansi yang memerlukan tanah dalam tahapan perencanaan pengadaan tanah berdasarkan studi kelayakan

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>72</sup> Pengadaan tanah sebagai Barang Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Proses pengadaan tanah ini dilakukan dengan skema 4 tahapan yaitu tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan hingga ke tahapan penyerahan hasil. Pengguna Barang wajib menyampaikan laporan hasil pengadaan Barang Milik Daerah kepada Wali Kota melalui Pengelola Barang Milik Daerah untuk ditetapkan status penggunaannya.

Selain melalui proses pengadaan tanah dengan pemberian uang ganti kerugian, hibah juga merupakan proses perolehan aset tanah. Hibah tanah untuk Pemerintah Kota Padang merupakan pengalihan kepemilikan barang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, antar Pemerintah Daerah, atau dari pihak lain kepada Pemerintah Daerah, tanpa memperoleh penggantian.<sup>73</sup> Hibah tanah untuk Pemerintah Kota Padang dibagi menjadi 2 yaitu :

1. Hibah tanah dari pihak lain atas inisiatif dari Pemerintah Daerah
2. Hibah tanah dari pihak lain atas inisiatif dari pihak lain.

Tata Cara Pengadaan Tanah Berupa Hibah Dari Pihak Lain atas inisiatif dari Pemerintah Daerah <sup>74</sup>:

- a. Hibah dari pihak lain kepada Pemerintah Daerah atas inisiatif dari Pemerintah Daerah diusulkan oleh pengguna barang atau

---

<sup>72</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

<sup>73</sup> *Ibid*

<sup>74</sup> *Ibid*

pengelola barang dan harus mendapat persetujuan dari Wali Kota;

- b. Berdasarkan kebutuhan dan/atau perencanaan Pemerintah Daerah, OPD atau pengelola mengusulkan kepada Wali Kota untuk pengajuan hibah dari pihak lain kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk proposal.
- c. Materi dan format proposal disiapkan oleh OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi langsung obyek hibah;
- d. Proposal dan telaahnya disampaikan kepada Wali Kota dengan tembusan kepada OPD yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan Barang Milik Daerah;
- e. Dalam hal disposisi Wali Kota menyatakan proposal dapat ditindaklanjuti, maka OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi obyek hibah membuat surat penawaran kepada pihak lain dan mendistribusikan bahan penawaran/proposal dimaksud;
- f. Dalam hal penawaran/proposal disambut baik oleh pihak lain untuk menghibahkan barangnya, maka OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi langsung obyek hibah dan OPD yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan Barang Milik Daerah melaporkannya kepada Wali Kota melalui Pengelola dan melakukan koordinasi untuk membuat Perjanjian Hibah Barang dan Berita Acara Serah Terima Barang sampai siap untuk ditandatangani oleh Wali Kota/Sekretaris Daerah;

- g. Perjanjian hibah barang dari pihak lain dibuat dalam bentuk akta notaris;
- h. Setelah barang Hibah diterima, OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi obyek hibah melaporkan barang hibah tersebut kepada Pengelola dengan tembusan kepada OPD yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan Barang Milik Daerah disertai dengan usul penggunaannya, kemudian Pengelola mencatat barang hibah tersebut menjadi aset daerah dan meneliti usul penggunaannya untuk ditetapkan status penggunaannya.

Tata Cara Pengadaan Berupa Hibah Dari Pihak Lain atas Inisiatif dari Pihak Lain<sup>75</sup> :

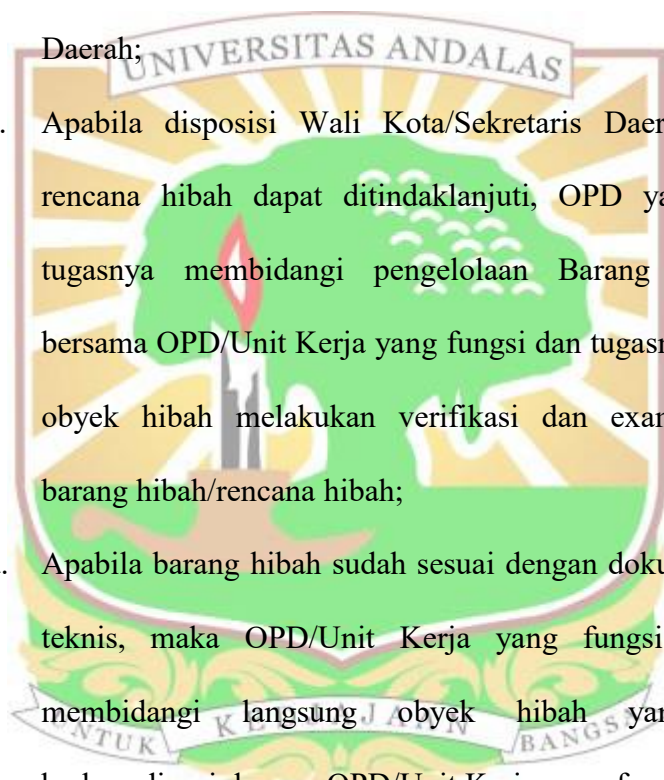
- a. Hibah dari pihak lain kepada Pemerintah Daerah atas inisiatif dari pihak lain diusulkan pihak lain kepada pengguna barang atau pengelola barang atau Wali Kota.
- b. Tata cara hibah kepada Pemerintah Daerah atas inisiatif dari Pihak lain adalah sebagai berikut :
  - a) Tawaran hibah kepada Pemerintah Daerah dapat diterima oleh Wali Kota/Sekretaris Daerah/Kepala OPD/Unit Kerja;
  - b) Dalam hal tawaran diterima oleh Wali Kota/Sekretaris Daerah, maka berdasarkan disposisi Wali Kota/Sekretaris Daerah, OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi obyek hibah menelaah tawaran tersebut dan telaahnya disampaikan

---

<sup>75</sup> *Ibid*

kepada Wali Kota dengan tembusan kepada OPD yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan Barang Milik Daerah;

- c) Dalam hal tawaran diterima oleh Kepala OPD/Unit Kerja, maka OPD/Unit Kerja yang menerima tawaran menelaah tawaran tersebut dan telaahnya disampaikan kepada Wali Kota/Sekretaris Daerah dengan tembusan kepada OPD yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan Barang Milik Daerah;



- c. Apabila disposisi Wali Kota/Sekretaris Daerah menyatakan rencana hibah dapat ditindaklanjuti, OPD yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan Barang Milik Daerah bersama OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi obyek hibah melakukan verifikasi dan examinasi terhadap barang hibah/rencana hibah;
- d. Apabila barang hibah sudah sesuai dengan dokumen spesifikasi teknis, maka OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi langsung obyek hibah yang ditawarkan berkoordinasi dengan OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan barang daerah untuk memfasilitasi membuat Perjanjian Hibah Barang dan Berita Acara Serah Terima Barang sampai siap untuk ditandatangani oleh Wali Kota/Sekretaris Daerah;
- e. Perjanjian hibah barang dilakukan menggunakan akta notaris; dan

- f. Setelah barang Hibah diterima, OPD/Unit Kerja yang fungsi dan tugasnya membidangi obyek hibah melaporkan barang hibah tersebut kepada Pengelola dengan tembusan kepada OPD yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan barang daerah disertai dengan usul penggunaannya, kemudian Pengelola mencatat barang hibah tersebut menjadi aset daerah dan meneliti usul penggunaannya untuk ditetapkan status penggunaannya.

Pada waktu serah terima hibah barang dari Pihak lain kepada Pemerintah Daerah, harus diserahkan tanda bukti kepemilikan dan dokumen pendukung lainnya kepada OPD yang fungsi dan tugasnya membidangi pengelolaan barang daerah. OPD yang mengelola objek hibah tersebut daerah harus menindaklanjuti dengan membaliknamakan bukti kepemilikan menjadi atas nama Pemerintah Kota Padang paling lambat 6 (enam) bulan sejak serah terima dilakukan. Bukti kepemilikan yang telah atas nama Pemerintah Kota Padang diserahkan kepada pengelola dan selanjutnya disimpan oleh OPD yang bertanggungjawab atas pengelolaan Barang Milik Daerah.

Status penggunaan Barang Milik Daerah ditetapkan oleh Wali Kota, namun dapat didelegasikan penetapan status penggunaan atas Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan dengan kondisi tertentu kepada Pengelola Barang. Kondisi tertentu sebagaimana dimaksud antara lain adalah Barang Milik Daerah yang tidak mempunyai bukti kepemilikan atau dengan nilai tertentu. Penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah dilaksanakan secara tahunan.

c. Penggunaan;

Kegiatan yang dilakukan oleh pengguna barang dalam mengelola dan menatausahakan Barang Milik Daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi OPD yang bersangkutan.

Prosedur penggunaan aset tanah untuk keperluan OPD di Pemerintah Kota Padang diawali dengan penyusunan Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah oleh masing-masing OPD. Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah ini disusun dalam rencana kerja dengan memperhatikan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi OPD serta ketersediaan Barang Milik Daerah yang ada. Perencanaan kebutuhan Barang Milik Daerah oleh pengguna barang (OPD) yang membutuhkan meliputi :

- a. perencanaan pengadaan Barang Milik Daerah;
- b. perencanaan pemeliharaan Barang Milik Daerah;
- c. perencanaan pemanfaatan Barang Milik Daerah;
- d. perencanaan pemindahtanganan Barang Milik Daerah; dan
- e. perencanaan penghapusan Barang Milik Daerah.

Penyusunan Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah dilaksanakan setiap tahun setelah rencana kerja OPD ditetapkan. Rencana Kebutuhan Barang Milik Daerah merupakan salah satu dasar bagi OPD dalam pengusulan penyediaan anggaran untuk kebutuhan baru (*new initiative*) dan angka dasar (*baseline*) serta penyusunan rencana kerja dan anggaran.

Kecuali untuk penghapusan, berpedoman pada:

- a. standar barang;

Standar barang adalah spesifikasi barang yang ditetapkan sebagai acuan penghitungan pengadaan Barang Milik Daerah dalam perencanaan kebutuhan.

- b. standar kebutuhan; dan/atau

Standar kebutuhan barang adalah satuan jumlah barang yang dibutuhkan sebagai acuan perhitungan pengadaan dan penggunaan Barang Milik Daerah dalam perencanaan kebutuhan Barang Milik Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah.

- c. standar harga.

Standar harga adalah besaran harga yang ditetapkan sebagai acuan pengadaan Barang Milik Daerah dalam perencanaan kebutuhan.

Tata Cara Penyusunan RKBMD Pengadaan Barang Milik Daerah Pada Pengguna Barang<sup>76</sup>:

- b. Kuasa Pengguna Barang menyusun usulan RKBMD pengadaan Barang Milik Daerah di lingkungan Kuasa Pengguna Barang yang dipimpinnya.
- c. Kuasa Pengguna Barang menyampaikan usulan RKBMD Pengadaan kepada Pengguna Barang selambat lambatnya minggu kedua bulan Mei.

---

<sup>76</sup> *Ibid*



- d. Pengguna Barang melakukan penelaahan atas usulan RKBMD Pengadaan yang disampaikan oleh Kuasa Pengguna Barang pada minggu ketiga bulan Mei.
- e. Dalam penelaahan usulan RKBMD pengadaan yang disampaikan oleh Kuasa Pengguna Barang, Pengguna Barang mengikutsertakan Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang dan Pengurus Barang Pengguna untuk melakukan review terhadap kebenaran dan kelengkapan usulan RKBMD Pengadaan.
- f. Penelaahan atas usulan RKBMD Pengadaan yang disampaikan oleh Kuasa Pengguna Barang diutamakan untuk memastikan kebenaran data masukan (input) penyusunan usulan RKBMD
- g. Pengadaan yang sekurang-kurangnya mempertimbangkan:
- a) kesesuaian program perencanaan dan standar
  - b) ketersediaan BMD di lingkungan Pengguna Barang
- h. Hasil penelaahan atas usulan RKBMD Pengadaan yang disampaikan oleh Kuasa Pengguna Barang digunakan oleh Pengguna Barang dalam menyusun RKBMD pengadaan BMD pada tingkat Pengguna Barang yang sekurang-kurangnya memuat informasi:
- a) nama Kuasa Pengguna Barang;
  - b) nama Pengguna Barang;
  - c) program;
  - d) kegiatan;

- e) data daftar barang pada Pengguna Barang dan/atau daftar barang pada Kuasa Pengguna Barang; dan
- f) rencana kebutuhan pengadaan barang yang disetujui.
- i. Hasil penelaahan Pengguna Barang atas usulan RKBMD Pengadaan yang disampaikan oleh Kuasa Pengguna Barang ditandatangani Pengguna Barang.
- j. Kuasa Pengguna Barang menyusun RKBMD pengadaan Barang Milik Daerah berdasarkan hasil penelaahan untuk disampaikan kepada Pengguna Barang paling lambat minggu keempat bulan Mei.

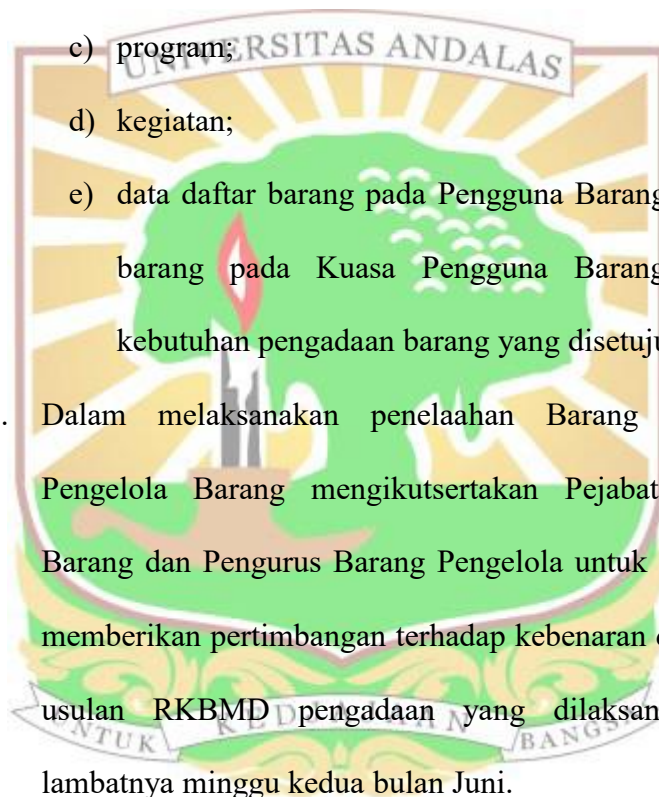
Tata Cara Penelaahan RKBMD Pengadaan Barang Milik Daerah Pada Pengelola Barang <sup>77</sup>:

1. Penelaahan atas RKBMD Pengadaan Barang Milik Daerah dilakukan terhadap:
  - a) relevansi program dengan rencana keluaran (*output*) Pengguna Barang;
  - b) optimalisasi penggunaan Barang Milik Daerah yang berada pada Pengguna Barang; dan
  - c) efektivitas penggunaan Barang Milik Daerah yang berada pada Pengguna Barang telah sesuai peruntukannya dalam rangka menunjang tugas dan fungsi OPD.
2. Penelaahan atas RKBMD pengadaan Barang Milik Daerah sekurang-kurangnya memperhatikan:

---

<sup>77</sup> *Ibid*

- a) kesesuaian program perencanaan dan standar
  - b) data barang.
3. Penelaahan atas RKBMD pengadaan Barang Milik Daerah dituangkan dalam Hasil Penelaahan RKBMD Pengadaan Barang Milik Daerah yang sekurang-kurangnya memuat:
- a) nama Kuasa Pengguna Barang;
  - b) nama Pengguna Barang;
  - c) program;
  - d) kegiatan;
  - e) data daftar barang pada Pengguna Barang dan/atau daftar barang pada Kuasa Pengguna Barang; dan rencana kebutuhan pengadaan barang yang disetujui
4. Dalam melaksanakan penelaahan Barang Milik Daerah, Pengelola Barang mengikutsertakan Pejabat Penatausahaan Barang dan Pengurus Barang Pengelola untuk menyiapkan dan memberikan pertimbangan terhadap kebenaran dan kelengkapan usulan RKBMD pengadaan yang dilaksanakan selambat-lambatnya minggu kedua bulan Juni.
5. Hasil Penelaahan RKBMD pengadaan Barang Milik Daerah dari Pengguna Barang ditandatangani oleh Pengelola Barang.
6. Pengguna Barang menyusun RKBMD pengadaan berdasarkan hasil penelaahan
7. RKBMD pengadaan disampaikan oleh Pengguna Barang kepada Pengelola Barang paling lambat minggu ketiga bulan Juni.



Penggunaan Barang Milik Daerah meliputi:

- a. Penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah;
- b. Pengalihan status penggunaan Barang Milik Daerah;
- c. Penggunaan sementara Barang Milik Daerah; dan
- d. Penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah untuk dioperasikan oleh pihak lain.

Penetapan status penggunaan dilakukan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi OPD dan dapat juga dioperasikan oleh pihak lain dalam rangka menjalankan pelayanan umum sesuai tugas dan fungsi OPD yang bersangkutan. Penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan dilakukan apabila diperlukan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang yang bersangkutan. Pengguna Barang wajib menyerahkan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang kepada Wali Kota melalui Pengelola Barang. Kecuali apabila tanah dan/atau bangunan tersebut telah direncanakan untuk digunakan atau dimanfaatkan dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh Wali Kota. Wali Kota mencabut status penggunaan atas Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang. Dalam hal barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud tidak diserahkan kepada Wali Kota,

Pengguna Barang dikenakan sanksi berupa pembekuan dana pemeliharaan atas Barang Milik Daerah tersebut.

Pengguna Barang mengajukan permohonan penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah kepada Wali Kota. Pengajuan permohonan dilakukan setelah diterimanya Barang Milik Daerah berdasarkan dokumen penerimaan barang pada tahun anggaran yang berkenaan. Permohonan penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah diajukan secara tertulis oleh Pengguna Barang kepada Wali Kota paling lambat pada akhir tahun berkenaan. Wali Kota menerbitkan keputusan penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah setiap tahun.

Pengajuan permohonan penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah berupa tanah disertai dengan dokumen terkait. Dokumen sebagaimana dimaksud untuk barang milik daerah berupa tanah yang diperoleh dari APBD yaitu: a. *photocopy* sertifikat; dan b. *photocopy* dokumen perolehan. Berupa tanah dan bangunan dari perolehan lainnya yang sah sekurangkurangnya berupa dokumen Berita Acara Serah Terima. Dikecualikan dari ketentuan ini apabila Barang Milik Daerah berupa tanah belum memiliki *photocopy* sertifikat, maka dokumen dimaksud dapat diganti dengan: a. akta jual beli; b. girik; c. *letter C*; d. surat pernyataan pelepasan hak atas tanah; e. surat keterangan lurah, jika ada; f. berita acara penerimaan terkait perolehan barang; atau g. dokumen lain yang setara dengan

bukti kepemilikan. Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud apabila Barang Milik Daerah berupa tanah dan bangunan yang diperoleh dari APBD belum memiliki sertifikat, Izin Mendirikan Bangunan, dan dokumen perolehan dapat diganti dengan surat pernyataan dari Pengguna Barang yang menyatakan bahwa tanah dan bangunan tersebut digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi OPD. Barang Milik Daerah yang belum memiliki dokumen kepemilikan tetap harus menyelesaikan pengurusan dokumen kepemilikan meskipun telah ditetapkan status penggunaan Barang Milik Daerah<sup>78</sup>.

d. Pemanfaatan;

Pendayagunaan Barang Milik Daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi OPD dan/atau optimalisasi Barang Milik Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan.

Bentuk pemanfaatan Barang Milik Daerah berupa:

- a) sewa;
- b) pinjam pakai;
- c) Kerja Sama Pemanfaatan;
- d) Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; dan
- e) Kerja Sama Pemanfaatan Infrastruktur.

e. Pengamanan dan pemeliharaan;

Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib melakukan pengamanan Barang Milik Daerah yang

---

<sup>78</sup> *Ibid*

berada dalam penguasaannya. Pengamanan Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud meliputi:

1. Pengamanan fisik;

Pengamanan fisik Barang Milik Daerah berupa tanah dilakukan dengan cara memasang patok batas tanah, memberi pagar, dan memberikan plang nama.

2. Pengamanan administrasi;

Pengamanan administrasi Barang Milik Daerah berupa tanah dilakukan dengan cara memasukkan data aset tanah tersebut ke Kartu Inventaris Barang (KIB) A dan menjaga dokumen yang berkaitan dengan aset tanah tersebut.

3. Pengamanan hukum.

Pengamanan hukum Barang Milik Daerah berupa tanah dilakukan dengan cara melakukan pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang untuk mendapatkan Sertifikat Hak Pakai atau Sertifikat Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Kota Padang.

Namun dari Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah diperoleh data sebagai berikut<sup>79</sup> :

Rekapitulasi Barang Milik Daerah berupa Tanah Pemerintah Kota Padang		
Jumlah Bidang Aset Tanah	Aset Tanah Bersertifikat	Aset Tanah yang Belum Bersertifikat

<sup>79</sup> Data hasil rekonsiliasi aset seluruh OPD di Pemerintah Kota Padang per 31 Desember 2022.

12.024 persil	519 persil	11.505 persil
---------------	------------	---------------

f. Penilaian;

Proses kegiatan bagi penilai untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa Barang Milik Daerah pada saat tertentu yang dibutuhkan.

g. Pemindahtanganan;

Pengalihan kepemilikan Barang Milik Daerah.

h. Pemusnahan;

Tindakan memusnahkan fisik dan/atau kegunaan Barang Milik Daerah. Untuk Barang Milik Daerah berupa tanah.

i. Penghapusan;

Tindakan menghapus Barang Milik Daerah dari daftar barang dengan menerbitkan keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya. Tidak ada ketentuan lebih lanjut dalam hal pemusnahan Barang Milik Daerah berupa tanah namun melihat ketentuan dalam Pasal 430 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, bahwa pemusnahan dilakukan dengan cara:

a. dibakar;

b. dihancurkan;



- c. ditimbun;
- d. ditenggelamkan; atau
- e. cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehingga disimpulkan bahwa untuk Barang Milik Daerah berupa tanah, tidak terdapat kegiatan pemusnahan karena memang tidak dapat dilakukan sesuai ketentuan Pasal 430 tersebut.

f. Penatausahaan;

Rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan Barang Milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Data Barang Milik Daerah paling sedikit memuat :

- a. kode barang;
  - b. kode register;
  - c. nama barang;
  - d. jumlah;
  - e. jenis;
  - f. nilai perolehan;
  - g. nilai penyusutan;
  - h. nilai buku;
  - i. lokasi;
  - j. luas; dan
  - k. tahun perolehan.
- g. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.



Dalam manajemen pengelolaan Barang Milik Daerah, Pemerintah Kota Padang menggunakan sistem SIPKD Modul BMD.

#### 4. **Wewenang dan Tanggung Jawab Para Pihak dalam Pengelolaan Aset Tanah Pemerintah Kota Padang**

Dalam kegiatan pengelolaan Barang Milik Daerah terdapat beberapa pihak yang terlibat menjadi Pejabat Pengelola Barang Milik Daerah yaitu<sup>80</sup> :

1. Wali Kota selaku pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah;
2. Sekretaris Daerah selaku pengelola Barang Milik Daerah;
3. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) selaku penatausahaan Barang Milik Daerah;
4. Kepala OPD selaku pengguna barang;
5. Kepala Unit Kerja / Kepala Unit Pelaksana Teknis selaku kuasa pengguna barang.
6. Pejabat yang membidangi fungsi pengelolaan Barang Milik Daerah pada Pengguna Barang selaku Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang;
7. Kepala Bidang Pengelolaan BMD pada BPKAD ditetapkan oleh Walikota sebagai Pengurus Barang Pengelola atas usul Pejabat Penatausahaan Barang selaku Pengurus Barang Pengelola;

---

<sup>80</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Tabliq Nasution, Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang, pada tanggal 20 Juli 2023.

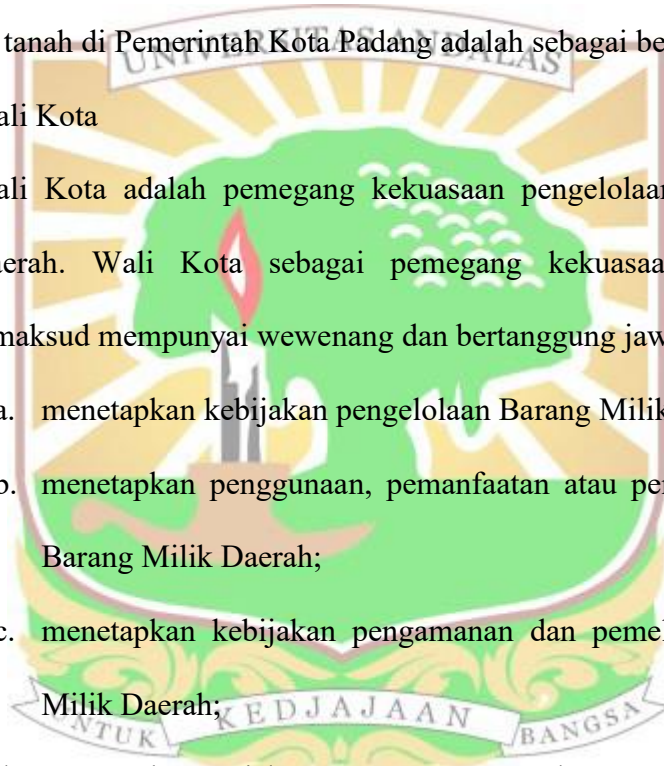
8. Pengurus Barang OPD yang ditetapkan oleh Walikota atas usul Kepala OPD selaku pengurus barang pengguna;
9. Pengurus Barang Pembantu yang ditetapkan oleh Wali Kota atas usul Kuasa Pengguna Barang melalui Pengguna Barang;
10. Pengurus Barang Pembantu yang ditetapkan oleh Wali Kota atas usul Kuasa Pengguna Barang melalui Pengguna Barang.

Wewenang para pihak yang terkait dalam pengelolaan barang milik daerah berupa tanah di Pemerintah Kota Padang adalah sebagai berikut :

1. Wali Kota

Wali Kota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah. Wali Kota sebagai pemegang kekuasaan sebagaimana dimaksud mempunyai wewenang dan bertanggung jawab:

- a. menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Daerah;
- b. menetapkan penggunaan, pemanfaatan atau pemindahtanganan Barang Milik Daerah;
- c. menetapkan kebijakan pengamanan dan pemeliharaan Barang Milik Daerah;
- d. menetapkan pejabat yang mengurus dan menyimpan Barang Milik Daerah;
- e. mengajukan usul pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang memerlukan persetujuan DPRD;
- f. menyetujui atau menolak usul hibah dari pihak lain kepada Pemerintah Daerah;



- g. menyetujui atau menolak usul pemindahtanganan, pemusnahan, dan penghapusan Barang Milik Daerah sesuai dengan batas kewenangannya;
- h. menyetujui atau menolak usul pemanfaatan Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan; dan
- i. menyetujui atau menolak usul pemanfaatan Barang Milik Daerah dalam bentuk Kerjasama Penyediaan Infrastruktur.

2. Sekretaris Daerah

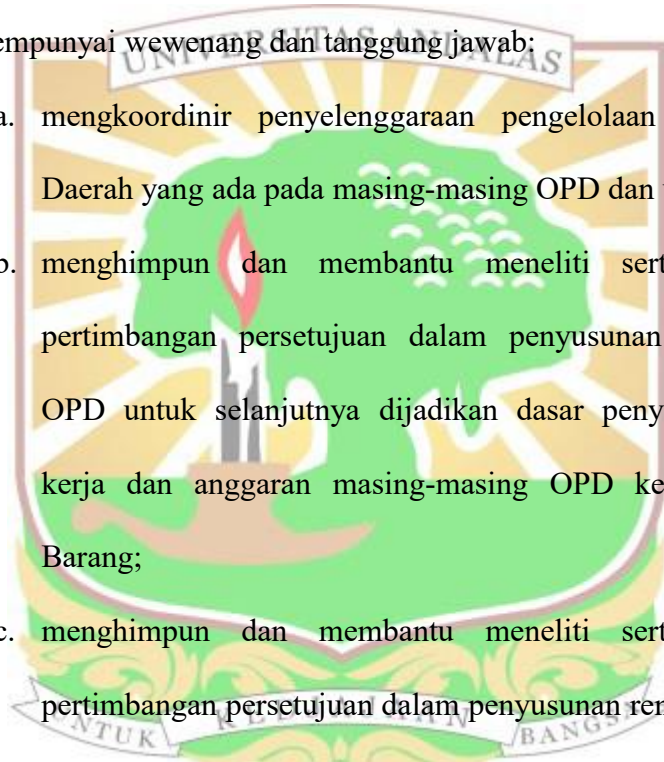
Sebagaimana dalam ketentuan pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Sekretaris Daerah selaku Pengelola Barang, berwenang dan bertanggung jawab untuk :

- a. meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan Barang Milik Daerah;
- b. meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan pemeliharaan/perawatan Barang Milik Daerah;
- c. meneliti usul hibah/sumbangan pihak lain kepada Pemerintah Daerah;
- d. mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang memerlukan persetujuan Wali Kota;
- e. mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan Barang Milik Daerah;
- f. mengatur pelaksanaan pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang telah disetujui oleh Walikota atau DPRD;

- g. melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi Barang Milik Daerah; dan
- h. melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan Barang Milik Daerah.

3. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). Kepala BPKAD selaku Pejabat Penatausahaan Barang ditetapkan dengan Keputusan Walikota. Pejabat Penatausahaan Barang mempunyai wewenang dan tanggung jawab;

- a. mengkoordinir penyelenggaraan pengelolaan Barang Milik Daerah yang ada pada masing-masing OPD dan unit kerja/UPT;
- b. menghimpun dan membantu meneliti serta memberikan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan RKBMD dari OPD untuk selanjutnya dijadikan dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran masing-masing OPD kepada Pengelola Barang;
- c. menghimpun dan membantu meneliti serta memberikan pertimbangan persetujuan dalam penyusunan rencana RKPBMMD dari OPD untuk selanjutnya dijadikan dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran masing-masing OPD kepada Pengelola Barang;
- d. menyusun daftar kebutuhan Barang Milik Daerah dan daftar kebutuhan pemeliharaan Barang Milik Daerah sebagai dasar pelaksanaan pengadaan barang dan pemeliharaan Barang Milik Daerah;



- e. menghimpun dan membantu meneliti serta memberikan pertimbangan persetujuan hibah pihak lain kepada Pemerintah Daerah;
- f. menyimpan dokumen kepemilikan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan dan/atau kendaraan bermotor dan/atau bukti kepemilikan atas Barang Milik Daerah lainnya yang tidak berwujud;
- g. memberikan pertimbangan kepada Pengelola Barang atas pengajuan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang memerlukan persetujuan Wali Kota;
- h. memberikan pertimbangan kepada Pengelola Barang untuk mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan Barang Milik Daerah;
- i. memberikan pertimbangan kepada Pengelola Barang atas pelaksanaan pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang telah disetujui oleh Wali Kota atau DPRD;
- j. membantu Pengelola Barang dalam pelaksanaan koordinasi inventarisasi Barang Milik Daerah;
- k. menghimpun laporan Barang Pengguna Semesteran dan laporan barang pengguna tahunan dari OPD dan Unit kerja/UPTD menjadi Laporan Barang Milik Daerah sebagai bahan penyusunan daftar Barang Milik Daerah dan/atau neraca daerah;
- l. melakukan pencatatan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan dari Pengguna Barang

yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi OPD dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain kepada Wali Kota melalui Pengelola Barang, serta Barang Milik Daerah yang berada pada Pengelola Barang;

m. mengamankan dan memelihara Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud pada huruf l;

n. membantu Pengelola Barang dalam pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan Barang Milik Daerah; dan

o. sebagai pusat informasi Barang Milik Daerah;

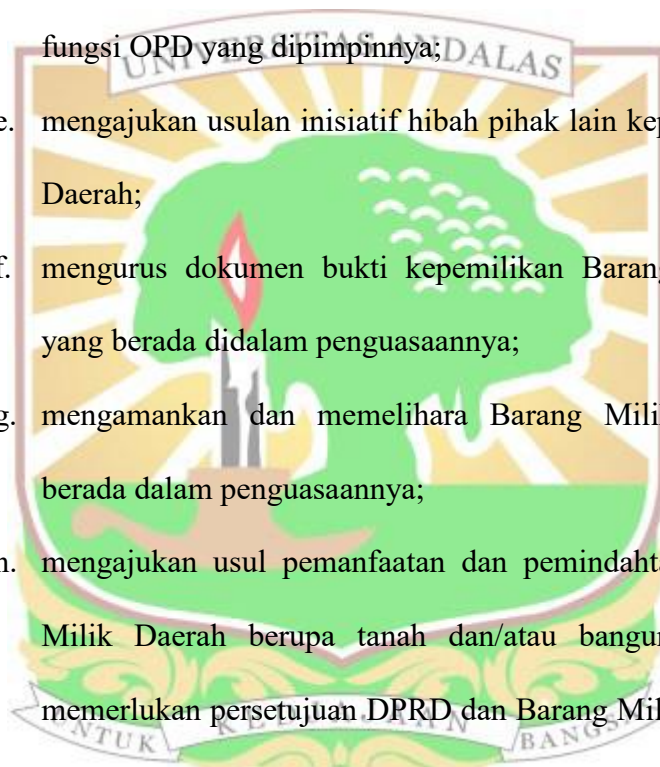
Pejabat Penatausahaan Barang karena kewenangan dan tanggungjawabnya ini duduk sebagai anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), yang merupakan tim yang dibentuk dengan keputusan Kepala Daerah dan dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan Kepala Daerah dalam rangka penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang anggotanya terdiri dari pejabat perencana daerah, PPKD dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan.

#### 4. Kepala OPD

Kepala OPD selaku Pengguna Barang ditetapkan dengan Keputusan Walikota. Pengguna Barang berwenang dan bertanggung jawab:

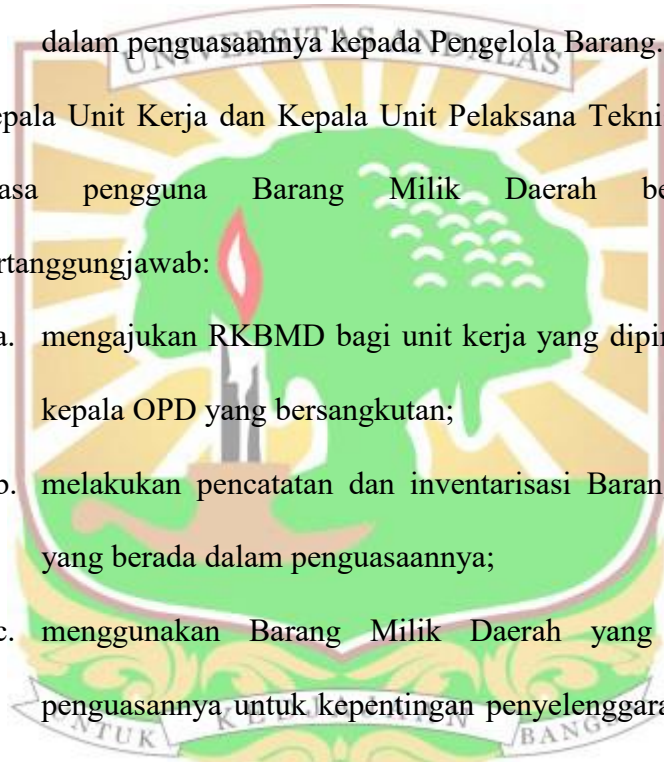
a. mengajukan rencana kebutuhan dan penganggaran Barang Milik Daerah bagi OPD yang dipimpinnya kepada Wali Kota melalui Pengelola;

- b. mengajukan permohonan penetapan status penggunaan barang yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah kepada Wali Kota melalui Pengelola;
- c. melakukan pencatatan dan inventarisasi Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya;
- d. menggunakan Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi OPD yang dipimpinnya;
- e. mengajukan usulan inisiatif hibah pihak lain kepada Pemerintah Daerah;
- f. mengurus dokumen bukti kepemilikan Barang Milik Daerah yang berada didalam penguasaannya;
- g. mengamankan dan memelihara Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya;
- h. mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan kepada Wali Kota melalui Pengelola;
- i. menyerahkan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi OPD yang dipimpinnya dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain, kepada Wali Kota melalui Pengelola Barang;





- j. mengajukan usul pemusnahan dan penghapusan Barang Milik Daerah;
  - k. melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian atas penggunaan Barang Milik Daerah yang ada dalam penguasaannya; dan
  - l. menyusun dan menyampaikan laporan barang pengguna semesteran dan laporan barang pengguna tahunan yang berada dalam penguasaannya kepada Pengelola Barang.
5. Kepala Unit Kerja dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah selaku kuasa pengguna Barang Milik Daerah berwenang dan bertanggungjawab:
- a. mengajukan RKBMD bagi unit kerja yang dipimpinnya kepada kepala OPD yang bersangkutan;
  - b. melakukan pencatatan dan inventarisasi Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya;
  - c. menggunakan Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi unit kerja yang dipimpinnya;
  - d. mengamankan dan memelihara Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya.
  - e. melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan Barang Milik Daerah yang ada dalam penguasaannya; dan

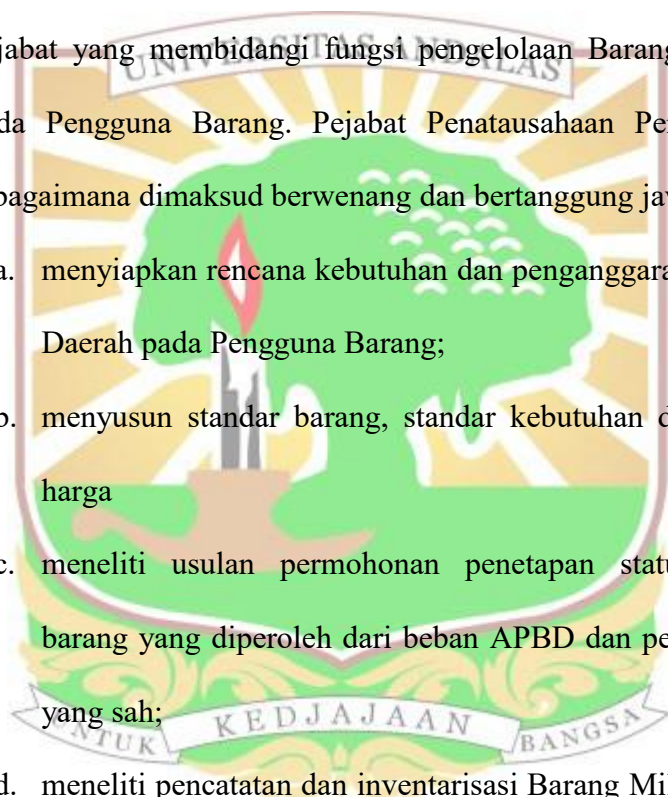


- f. menyusun dan menyampaikan Laporan Barang Kuasa Pengguna Semesteran dan Laporan Barang Kuasa Pengguna Tahunan yang berada dalam penguasannya kepada OPD yang bersangkutan.

Seorang Pengguna Barang dibantu oleh Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang yang ditetapkan oleh Walikota atas usul Pengguna Barang.

6. Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang sebagaimana dimaksud yaitu pejabat yang membidangi fungsi pengelolaan Barang Milik Daerah pada Pengguna Barang. Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang sebagaimana dimaksud berwenang dan bertanggung jawab:

- a. menyiapkan rencana kebutuhan dan penganggaran Barang Milik Daerah pada Pengguna Barang;
- b. menyusun standar barang, standar kebutuhan dan/atau standar harga
- c. meneliti usulan permohonan penetapan status penggunaan barang yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah;
- d. meneliti pencatatan dan inventarisasi Barang Milik Daerah yang dilaksanakan oleh Pengurus Barang dan/atau Pengurus Barang Pembantu;
- e. menyusun pengajuan usulan pemanfaatan dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan;

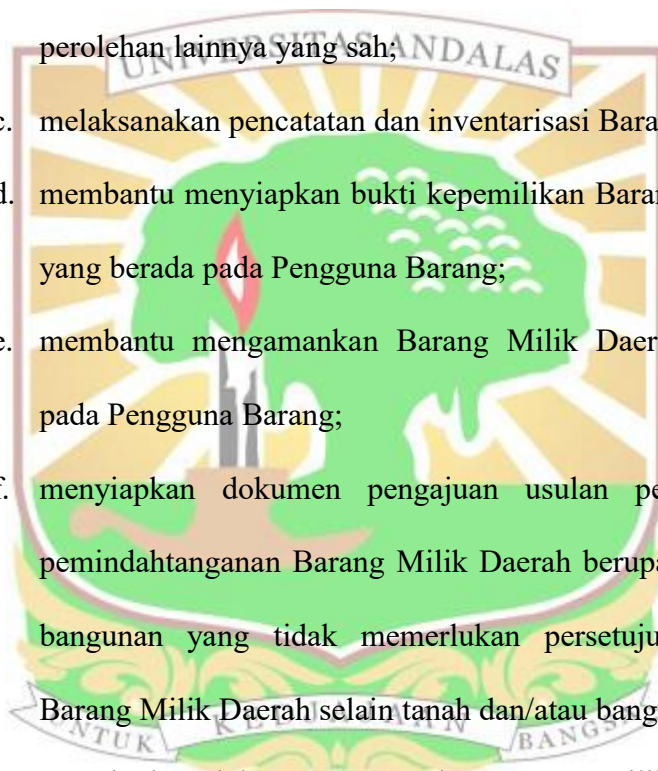


- f. mengusulkan rencana penyerahan Barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang dan sedang tidak dimanfaatkan oleh pihak lain;
- g. menyiapkan usulan pemusnahan dan penghapusan Barang Milik Daerah;
- h. meneliti laporan barang semesteran dan tahunan yang dilaksanakan oleh Pengurus Barang dan/atau Pengurus Barang Pembantu;
- i. memberikan persetujuan atas Surat Permintaan Barang dengan menerbitkan Surat Perintah Penyaluran Barang untuk mengeluarkan Barang Milik Daerah dari gudang penyimpanan;
- j. meneliti dan memverifikasi Kartu Inventaris Ruangan setiap semester dan setiap tahun;
- k. melakukan verifikasi sebagai dasar memberikan persetujuan atas perubahan kondisi fisik Barang Milik Daerah; dan
- l. meneliti laporan mutasi barang setiap bulan yang disampaikan oleh Pengurus Barang Pengguna dan/atau Pengurus Barang Pembantu.

7. Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah pada BPKAD ditetapkan oleh Walikota sebagai Pengurus Barang Pengelola atas usul Pejabat Penatausahaan Barang selaku Pengurus Barang Pengelola

8. Pengurus Barang Pengguna ditetapkan oleh Walikota atas usul Pengguna Barang. Pengurus Barang Pengguna sebagaimana dimaksud berwenang dan bertanggungjawab :

- a. membantu menyiapkan dokumen rencana kebutuhan dan penganggaran Barang Milik Daerah;
- b. menyiapkan usulan permohonan penetapan status penggunaan Barang Milik Daerah yang diperoleh dari beban APBD dan perolehan lainnya yang sah;
- c. melaksanakan pencatatan dan inventarisasi Barang Milik Daerah;
- d. membantu menyiapkan bukti kepemilikan Barang Milik Daerah yang berada pada Pengguna Barang;
- e. membantu mengamankan Barang Milik Daerah yang berada pada Pengguna Barang;
- f. menyiapkan dokumen pengajuan usulan pemanfaatan dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak memerlukan persetujuan DPRD dan Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan;
- g. menyiapkan dokumen penyerahan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang tidak digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang dan sedang tidak dimanfaatkan pihak lain;
- h. menyiapkan dokumen pengajuan usulan pemusnahan dan penghapusan Barang Milik Daerah;
- i. menyusun laporan barang semesteran dan tahunan;



- j. menyiapkan Surat Permintaan Barang berdasarkan nota permintaan barang;
  - k. mengajukan Surat Permintaan Barang kepada Pejabat Penatausahaan Barang Pengguna;
  - l. menyerahkan barang berdasarkan Surat Perintah Penyaluran Barang yang dituangkan dalam berita acara penyerahan barang;
  - m. membuat Kartu Inventaris Ruangan semesteran dan tahunan;
  - n. memberi label Barang Milik Daerah;
  - o. mengajukan permohonan persetujuan kepada Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang atas perubahan kondisi fisik Barang Milik Daerah berdasarkan pengecekan fisik barang;
  - p. melakukan *stock opname* barang persediaan;
  - q. menyimpan dokumen, antara lain: *photocopy*/salinan dokumen kepemilikan Barang Milik Daerah dan menyimpan asli/*photocopy*/salinan dokumen penatausahaan;
  - r. melakukan rekonsiliasi dalam rangka penyusunan laporan barang Pengguna Barang dan laporan Barang Milik Daerah; dan
  - s. membuat laporan mutasi barang setiap bulan yang disampaikan kepada Pengelola Barang melalui Pengguna Barang setelah diteliti oleh Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang.
9. Pengurus Barang Pengguna secara administratif bertanggung jawab kepada Pengguna Barang dan secara fungsional bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Pengelola Barang melalui Pejabat Penatausahaan Barang.

10. Dalam hal melaksanakan tugas dan fungsi administrasi Pengurus Barang Pengguna dapat dibantu oleh Pembantu Pengurus Barang Pengguna yang ditetapkan oleh Pengguna Barang. Pengurus Barang Pengguna dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut yang anggarannya dibebankan pada APBD.

#### 5. **Kendala yang Dihadapi dalam Pengelolaan Aset Tanah Pemerintah Kota Padang**

Dalam pengelolaan aset tanah Pemerintah Kota Padang, terdapat beberapa kendala yang dihadapi antara lain<sup>81</sup> :

- a. Masih banyaknya jumlah aset tanah yang belum bersertifikat;  
Berdasarkan data Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang pada 31 Desember 2022, diketahui bahwa aset tanah Pemerintah Kota Padang sebanyak 12.024 persil namun hanya sejumlah 519 persil aset tanah yang telah bersertifikat.
- b. Tidak ditemukannya dokumen perolehan awal atas aset tanah, baik berupa surat hibah atau bukti pembayaran ganti rugi tanah;  
Berbagai peristiwa yang terjadi dalam rentan waktu yang berjalan menyebabkan dokumen perolehan awal atas aset tanah tidak berada dalam penyimpanan arsip yang seharusnya, baik karena bencana

---

<sup>81</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Tabliq Nasution, Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang, pada tanggal 20 Juli 2023.

gempa yang pernah melanda Kota Padang maupun adanya perpindahan kawasan pusat pemerintahan yang semula berada di kecamatan Padang Barat ke kecamatan Koto Tangah sehingga pemindahan dokumen arsip pun dapat menyebabkan hilangnya dokumen perolehan awal atas tanah. Atau bahkan terdapat dokumen perolehan awal atas aset tanah jaman dulu yang memang tidak mengiri serah terima atas aset tanah tersebut, akibat kurangnya pemahaman pelaksana kegiatan pada saat itu betapa pentingnya dokumen perolehan aset tanah pemerintah.

- c. Ketentuan dalam memasukkan aset tanah dalam KIB A termasuk tanah timbunan dan belanja modal atas tanah membuat pencatatan aset tanah tidak *real* menggambarkan aset tanah yang dikelola dengan baik;

Diketahui bahwa pencatatan aset tanah pada Kartu Inventaris Barang (KIB) A Tanah termasuk pula hasil belanja modal berupa tanah timbunan untuk sejumlah proyek pembangunan di Kota Padang, belanja modal ganti kerugian per persil tanah pemakaman di kawasan Bukit Gado-Gado dalam pembebasan lahan untuk pembangunan jalan Nipah – Teluk Bayur, serta bentuk lainnya.

- d. Pelaporan atas aset tanah yang belum digunakan secara maksimal oleh pengguna barang tidak terlaksana sebagaimana mestinya;

Pasal 53 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah menyatakan bahwa “Pengguna Barang wajib menyerahkan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang

tidak digunakan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Pengguna Barang kepada Walikota melalui Pengelola Barang.”

Hal ini dimaksudkan agar aset tanah yang berada di pengguna barang tersebut dapat dialihkan ke pengguna barang lainnya sehingga dapat memaksimalkan fungsi penggunaannya.

- e. Sejarah dalam pengelolaan aset tanah di zaman dulu yang tidak lengkap sehingga mewariskan masalah dalam pengelolaan aset tanah;
- f. Keterbatasan anggaran belanja daerah untuk pengamanan aset tanah Pemerintah Kota Padang.

Penguasaan tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang ini dijabarkan dengan teori kemanfaatan. Sebagaimana pandangan Jeremy Bentham bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat.<sup>82</sup> 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. Artinya penguasaan tanah pemerintah oleh Pemerintah Kota Padang haruslah memberikan manfaat yang sebesar-besarnya, termasuk dengan pengelolaan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang dalam pengelolaan Barang Milik Daerah berupa tanah di Kota Padang. Diharapkan dengan melakukan pengelolaan Barang Milik

---

<sup>82</sup> Endang Pratiwi, *Loc.cit.*



Daerah berupa tanah dengan efektif dan efisien maka pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan secara maksimal.

### **C. Penguasaan dan Pengamanan Tanah Pemerintah Daerah yang Dapat Mewujudkan Kepastian Hukum dan Memberikan Manfaat yang Sebesar-Besarnya**

#### **1. Pelaksanaan Pengamanan Hukum dalam Pengelolaan Tanah Pemerintah Daerah**

Berdasarkan Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, ruang lingkup pengamanan Barang Milik Negara/Daerah meliputi pengamanan secara administrasi, pengamanan fisik, dan pengamanan hukum. Pengamanan fisik tanah dilakukan dengan memasang tanda letak tanah dengan membangun pagar batas, memasang tanda kepemilikan tanah, dan melakukan penjagaan keamanan. Pengamanan administrasi tanah dilakukan dengan menghimpun, mencatat, menyimpan dan menatausahakan dokumen bukti kepemilikan tanah secara tertib dan aman.

Dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang mengatur tentang pendaftaran tanah menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang mengatur dengan Peraturan Pemerintah. Dari ketentuan pasal tersebut, jelas bahwa tujuan diadakan pendaftaran tanah oleh Pemerintah adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum. Kepastian hukum dimaksud meliputi :

1. Letak tanah dan luas tanah;

2. Status tanah dan orang yang berhak atas tanah;
3. Pemberian surat berupa sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai bukti yang kuat dan autentik.

Upaya pengamanan hukum terhadap tanah sebagai Barang Milik Daerah dilakukan dengan melaksanakan pendaftaran Hak Pakai atas nama Pemerintah Kota Padang ke Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang, yang tertampung pada Dokumen Pelaksana Anggaran Dinas Pertanahan Kota Padang, Kegiatan Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dengan *output* yang dihasilkan yaitu sejumlah berkas permohonan pensertifikatan Hak Pakai atas aset tanah Pemerintah Kota Padang. Tujuan dari kegiatan ini adalah memberikan kekuatan legalitas penguasaan dan penggunaan aset tanah Pemerintah Kota Padang berupa Sertipikat Hak Pakai Tanah.

Ruang lingkup pelaksanaan kegiatan pensertifikatan aset tanah Pemerintah Kota Padang yaitu<sup>83</sup> :

1. Aset tanah hasil pengadaan yang baru dilakukan oleh OPD se-Kota Padang;
2. Aset tanah yang terdaftar pada KIB A OPD di Kota Padang yang belum bersertifikat dan memenuhi syarat serta diajukan oleh OPD Pengguna Barang yang melakukan pencatatan aset untuk disertifikatkan;

---

<sup>83</sup> *Ibid*

3. Dokumen pengadaan tanah;
4. Dokumen pendukung pelaksanaan pengadaan tanah;
5. Dokumen perolehan tanah;
6. Salinan sertipikat tanah;
7. Dokumen lain yang berkaitan dengan kegiatan bidang pertanahan.

Metode pelaksanaan kegiatan pensertifikatan aset tanah Pemerintah Kota Padang meliputi tahapan sebagai berikut<sup>84</sup>:

1. Usulan dari OPD untuk pensertifikatan diterima;
2. Dilakukan verifikasi kelengkapan data administratif;
3. Survei awal lokasi;
4. Penyiapan surat permohonan, surat pernyataan dan surat penguasaan fisik serta alas hak lainnya;
5. Penandatanganan dokumen pelengkap ke Kelurahan;
6. Pendaftaran ke Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang;
7. Pembayaran tagihan Surat Perintah Setor (SPS);
8. Pengambilan jadwal ukur;
9. Pengukuran bidang tanah bersama petugas ukur dari Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang;
10. Pengambilan Peta Bidang Tanah (PBT);
11. Pendaftaran peta bidang;

---

<sup>84</sup> Kerangka Acuan Kerja Kegiatan Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2023.

12. Pembayaran SPS untuk pemeriksaan tanah Panitia A dari Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang;
13. Validasi dan pemeriksaan oleh Panitia A dari Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang;
14. Penerbitan SK Kepala Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang;
15. Pendaftaran SK Kepala Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang untuk cetak Sertipikat Tanah;
16. Pengambilan sertipikat di Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang;
17. Penyerahan dokumen sertipikat asli ke BPKAD Kota Padang.

Terkait dengan usulan untuk pendaftaran aset tanah Pemerintah Kota Padang, Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang menetapkan kriteria sebagai berikut<sup>85</sup> :

Kategori	Uraian Bidang Tanah	Target Output
K1	<i>Clean and clear</i> (data yuridis dan fisik lengkap dan tidak bersengkata atau berperkara)	Sertifikat Hak Pakai / Hak Pengelolaan
K2	<i>Not clean but clear</i> (data yuridis dan fisik tidak lengkap namun tidak ada sengketa atau berperkara)	Sertifikat Hak atau Peta Bidang Tanah
K3	<i>Clean but not clear</i> (data yuridis dan fisik lengkap namun ada sengketa atau berperkara)	Nomor identitas sementara (NIS) atau dokumen

<sup>85</sup> Ibid

	<p><i>Not clean and not clear</i></p> <p>(data yuridis dan fisik tidak lengkap dan ada sengketa atau berperkara)</p>	<p>lainnya.</p>
--	--	-----------------

Sehingga Dinas Pertanahan menetapkan beberapa kriteria usulan pendaftaran aset tanah OPD yang dapat diterima dan diproses sebagai berikut<sup>86</sup> :

- a. Tanah dikuasai secara fisik oleh OPD pengguna;
- b. Tanah tersebut terdata dalam Kartu Inventaris Barang (KIB) A;
- c. Berasal dari perolehan yang sah;
- d. Memiliki dokumen perolehan (atau berupa salinan dokumen);
- e. Tidak dalam keadaan berperkara atau sengketa.

## 2. Kendala yang Dihadapi dalam Pengamanan Hukum Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang serta Prosedur Penyelesaiannya

Dari data berkas permohonan pendaftaran Hak Pakai Pemerintah Kota Padang pada Tahun 2021 – 2022, terdapat beberapa permasalahan dalam proses pengamanan aset tanah di Kota Padang, diantaranya :

- 1) Fisik bidang tanah yang tidak dikuasai

Hal ini ditemukan pada saat melakukan pendaftaran tanah untuk lokasi Puskesmas Lubuk Kilangan. Yang mana diketahui bahwa tanah di lokasi tersebut merupakan tanah ulayat nagari setempat

<sup>86</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Muhammad Arsyad, Kepala Bidang Ganti Kerugian dan Penatagunaan Tanah, Dinas Pertanahan Kota Padang pada tanggal 12 Juli 2023.

dan hanya dipinjam-pakaikan untuk pembangunan Puskesmas Lubuk Kilangan. Untuk menyelesaikan permasalahan ini kemudian disarankan kepada pengurus barang pada Dinas Kesehatan Kota Padang untuk melakukan penghapusan nomor register aset pada tanah tersebut karena bukan merupakan aset tanah Pemerintah Kota Padang.

2) Dokumen perolehan awal yang tidak ditemukan

Untuk aset tanah Pemerintah Kota Padang, hal ini merupakan permasalahan yang umum terjadi. Ada banyak hal yang menyebabkan hilangnya dokumen perolehan awal atas aset tanah baik berupa surat hibah tanah maupun bukti pembayaran ganti kerugian atas tanah tersebut, baik akibat bencana alam seperti gempa yang pernah melanda Kota Padang maupun adanya pemindahan kawasan pusat pemerintahan yang semula berada di Kecamatan Padang Barat menjadi di Kecamatan Koto Tangah sehingga perpindahan perkantoran tersebut menyebabkan kurang terawasinya arsip-arsip dokumen termasuk dokumen tentang aset tanah.

Untuk mengatasi masalah ini, maka digunakan kebijakan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia bahwa untuk tanah pemerintah yang tidak memiliki dokumen perolehan awal maka bisa diganti dengan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang ditanda tangani oleh pengelola BMD (yaitu Sekretaris Daerah). Pemerintah

Kota Padang bersama dengan Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang kemudian sepakat membuat Perjanjian Kerjasama Nomor 130.13/PKS/BKS-PDG/2020 tentang Pensertifikatan dan Penanganan Permasalahan Aset Tanah Milik Pemerintah Daerah Kota Padang (dokumen terlampir).

- 3) Pihak sempadan tanah tidak diketahui keberadaannya sehingga tidak dapat menandatangani gambar ukur yang merupakan dokumen hasil pengukuran oleh petugas ukur Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang. Hal ini salah satunya terjadi di SD N 05 Batuang Taba Kecamatan Lubuk Begalung. Diketahui sempadan tanah sebelah timur merupakan tanah bersertifikat Hak Milik namun sudah meninggal dunia, dan semua ahli waris berdomisili di luar daerah. Sehingga untuk melengkapi berkas proses penerbitan Sertifikat Hak Pakai untuk lokasi SD tersebut, tanda tangan sempadan tanah digantikan oleh Lurah setempat selaku pimpinan wilayah. Maka dari itu, kehadiran Lurah sangat dibutuhkan pada saat kegiatan pengukuran tanah dan pemeriksaan tanah oleh Panitia A Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang.

### **3. Konsep Penguasaan dan Pengamanan Tanah Pemerintah Daerah yang Dapat Mewujudkan Kepastian Hukum dan Memberikan Manfaat yang Sebesar-Besarnya**

Dalam hal penguasaan tanah secara sah melalui skema pengadaan tanah, sejak beberapa tahun terakhir Pemerintah Kota Padang telah melaksanakannya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor

2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sebagai contoh, yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Padang pada saat melaksanakan kegiatan Pengadaan Tanah untuk Rencana Pembangunan Markas Komando Satuan Polisi Pamong Praja pada Tahun 2016. Setelah melalui 4 (empat) tahapan proses pengadaan tanah maka dilanjutkan dengan pendaftaran tanah yang menjadi objek pengadaan tersebut ke Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang. Hal ini dilakukan untuk menghindari tidak terkuasainya tanah tersebut secara yuridis karena dokumen pengadaan tanah dan dokumen pembayaran ganti kerugian atas tanah tersebut hanya bersifat bukti perolehan awal tetapi tidak dapat digunakan sebagai bukti hak atas tanah tersebut.

Dalam Hukum Keuangan Negara dikenal prinsip *Substance Over Form* yaitu substansi mengungguli formal. Merupakan prinsip yang dianut dalam pencatatan dan pengamanan Tanah Pemerintah. Tanah yang diduduki oleh kementerian/lembaga/daerah diakui sebagai Barang Milik Negara/Daerah meskipun belum mempunyai sertifikat. Apabila nanti terjadi sengketa hukum dengan pihak ketiga, tanah tersebut semata-mata tidak dapat segera dihapus dari daftar inventaris Barang Milik Negara/Daerah. “Pelepasan aset karena masalah hukum hanya dapat dilakukan jika tidak ada upaya hukum yang lainnya.”<sup>87</sup>

Namun walaupun Hukum Keuangan Negara mengakui adanya prinsip tersebut, pengamanan tanah berupa pendaftaran tanah atas nama

---

<sup>87</sup> Sidik, Paundra. Amankan Tanah Negara, Pemerintah Terapkan *Substance Over Form*, *Indonesia Treasury Review : Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik Vol. 8 No. 2*, 2023, hlm. 153.



Pemerintah Daerah tetap harus dilaksanakan sesuai dengan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan bahwa : “Barang Milik Negara / Daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat / Daerah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia / Pemerintah Daerah yang bersangkutan.” Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia sedangkan tanah yang dikuasai oleh suatu Pemerintah Daerah disertifikatkan atas nama Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Hal ini tentu sejalan dengan pengamanan tanah yang diatur dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, bahwa Pengelola Barang, Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib melakukan pengamanan Barang Milik Negara/Daerah yang berada dalam penguasaannya. Pengamanan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana dimaksud meliputi pengamanan administrasi, pengamanan fisik, dan pengamanan hukum.

Perolehan 30 % bagian tanah dalam kegiatan pengkavelingan tentu tidak dapat pula dikesampingkan sebagai perolehan tanah secara sah oleh Pemerintah Kota Padang. Berdasarkan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, bahwa :

- 1) Perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan meliputi:
  - a. rencana penyediaan kaveling tanah untuk perumahan sebagai bagian dari permukiman;

- b. rencana kelengkapan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan.
- 2) Rencana penyediaan kaveling tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a digunakan sebagai landasan perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
  - 3) Rencana penyediaan kaveling tanah dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah bagi kaveling siap bangun sesuai dengan rencana tata bangunan dan lingkungan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perubahan Kedua Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang Nomor 07/PD/1978 tentang Fatwa Perencanaan Lingkungan (*Advis Planning*) Dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Padang, bahwa pada saat mengajukan izin pengkavelingan tanah, pihak pengembang perumahan telah menyetujui bahwa untuk tanah diatas 1.000 m<sup>2</sup>, 70 % tanah akan dikembalikan dalam bentuk kaveling-kaveling tanah yang siap untuk dibangun, sementara 30 % lainnya akan dikuasai oleh Pemerintah Kota Padang melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang untuk diinventarisir menjadi tanah fasilitas umum dan/atau tanah fasilitas sosial. Kemudian diarahkan kepada Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kota Padang untuk penyediaan prasarana, sarana dan utilitasnya.<sup>88</sup> Idealnya, setelah pihak pengembang melakukan pelepasan hak atas tanah tersebut dihadapan Kepala Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang maka dokumen tersebut segera

---

<sup>88</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Miradiningsih, Kepala Bidang Penataan Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang, pada tanggal 4 Agustus 2023.

dicatatkan dalam Kartu Inventaris Barang milik Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang sebagai bentuk pengamanan administratif dan kemudian dimohonkan pendaftaran tanahnya melalui Dinas Pertanahan Kota Padang agar tanah fasilitas umum dan/atau tanah fasilitas sosial tersebut dapat diamankan secara hukum. Kemudian segera setelahnya pihak Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah memasang tanda kepemilikan Pemerintah Kota Padang diatas tanah tersebut sebagai bentuk pengamanan fisik. Namun tidak jarang ditemui fakta di lapangan, tanah fasilitas umum dan/atau tanah fasilitas sosial tidak dapat dikuasai secara fisik oleh Pemerintah Kota Padang.

Sebagai salah satu contoh, pada Tahun 2020 Pemerintah Kota Padang melalui Dinas Pendidikan Kota Padang memerlukan lokasi untuk pembangunan Unit Sekolah Baru yang kemudian diarahkan pada lokasi tanah fasilitas umum dan/atau tanah fasilitas sosial di Kecamatan Kuranji. Namun setelah didatangi ke lokasi diketahui bahwa tanah tersebut telah diisi dengan pemakaman umum dengan jumlah 21 makam yang jelas tanpa izin dari pihak berwenang.<sup>89</sup>

Dalam kasus serupa tapi tak sama berasal dari proses pendaftaran tanah SD Negeri 26 Pasar Ambacang. Diketahui tanah lokasi sekolah tersebut diperoleh dari hibah tanah yang dilakukan pada Tahun 1970an yang kemudian telah terdata dalam Kartu Inventaris Barang (KIB) A Dinas Pendidikan Kota Padang. Namun pada saat kegiatan pengukuran

---

<sup>89</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Muhammad Arsyad, Kepala Bidang Ganti Kerugian dan PenatagunaanTanah, Dinas Pertanahan Kota Padang pada tanggal 12 Juli 2023.

tanah yang dilakukan oleh juru ukur Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang terdapat penolakan dari keturunan pemberi hibah.<sup>90</sup> Artinya serah terima hibah tanah yang telah dilakukan pada masa lampau tersebut seharusnya langsung dilanjutkan dengan proses pendaftaran tanah atas nama Pemerintah Kota Padang agar tidak terjadi hal yang merugikan seperti yang terjadi saat ini. Apalagi diketahui dokumen hibah dimaksud sudah tidak ditemukan sehingga Dinas Pertanahan Kota Padang kesulitan dalam mengupayakan pengamanan hukum atas tanah tersebut.

Dari sinilah, penting dilakukan penelitian dengan pendekatan konseptual. 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 penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.<sup>91</sup> 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.

Di masa mendatang, perlu disadari bahwa upaya pengamanan tanah sebagai Barang Milik Daerah merupakan satu kesatuan kegiatan yang tidak terpisahkan. Hal ini diharapkan dapat mewujudkan kepastian hukum dalam penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah oleh

---

<sup>90</sup> *Ibid*

<sup>91</sup> Irwansyah, *Ibid*, hlm. 147.

Pemerintah Kota Padang dan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk masyarakat.

Penguasaan Tanah Pemerintah Daerah yang dapat mewujudkan kepastian hukum dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya pada pembahasan ini dikupas dengan teori kepastian hukum. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan Pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>92</sup>

Sebagaimana teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Utrecht, bentuk dari penguasaan 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. Selain itu dengan telah dilakukannya pendaftaran tanah atas nama Pemerintah Kota Padang juga dapat memaksimalkan penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut, bahkan bukan tidak mungkin dapat menghasilkan nilai ekonomis dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kota Padang.

---

<sup>92</sup> Riduan Syahrani, *Loc.cit.*

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, dengan meninjau dari ketentuan – ketentuan yang berlaku dengan prakteknya di lapangan, dapat penulis simpulkan bahwa :

1. Pelaksanaan penguasaan dan pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Daerah, mulai dari tahapan perencanaan kebutuhan, proses pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, pemindahtanganan, pengawasan dan pengendalian hingga ke penghapusan hendaknya dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah. Namun tidak selalu hal ini dapat terlaksana sebagaimana mestinya, sehingga terdapat kurang maksimalnya pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
2. Penguasaan tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang serta upaya pengamanan terhadap Barang Milik Daerah berupa tanah telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan – ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah sehingga diharapkan pelaksanaan pengelolaan aset tanah di Kota Padang dapat meningkatkan performa Pemerintah Kota Padang terutama dalam hal pelayanan masyarakat. Namun terdapat beberapa kendala yang menghambat upaya

pengamanan hukum sehingga menyebabkan rendahnya jumlah Barang Milik Daerah berupa tanah yang telah bersertifikat jika dibandingkan dengan jumlah aset tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Padang.

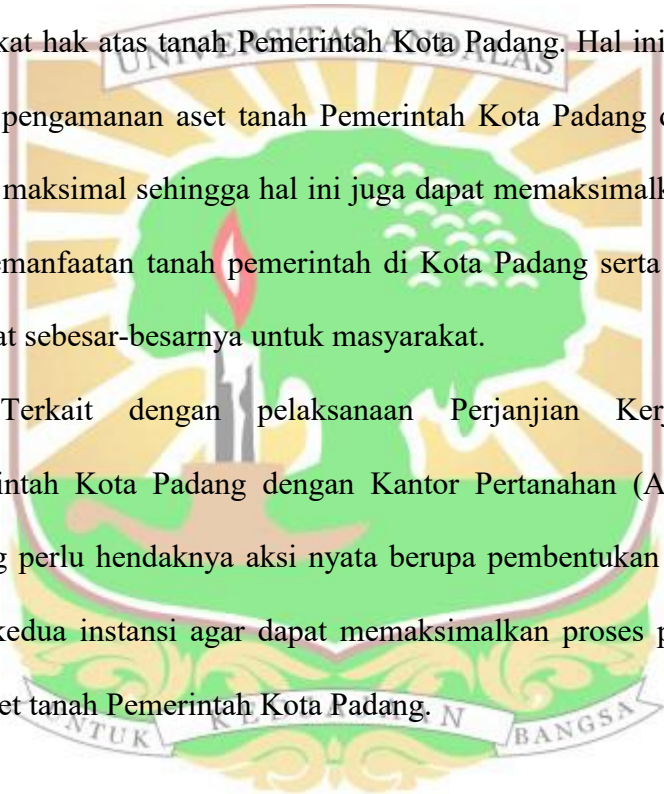
3. Terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi dalam upaya pengamanan hukum terhadap aset tanah Pemerintah Kota Padang, namun yang dirasa sangat berpengaruh pada rendahnya jumlah aset tanah Pemerintah Kota Padang yang bersertifikat adalah adanya semacam pemikiran oleh para pemangku kebijakan pada masa dulu yang beranggapan bahwa dengan telah dilakukannya pembayaran ganti kerugian atas tanah maupun telah dilakukannya serah terima aset tanah maka proses perolehan tanah tersebut dianggap telah selesai. Yang kemudian dikenal dengan prinsip *Substance Over Form* yaitu substansi mengungguli formal. Merupakan prinsip yang dianut dalam pencatatan dan pengamanan Tanah Pemerintah. Bahwa tanah yang diduduki oleh kementerian/lembaga/daerah diakui sebagai Barang Milik Negara/Daerah meskipun belum mempunyai sertifikat. Padahal seharusnya dituntaskan hingga ke proses pensertifikatan tanah tersebut.

## **B. Saran**

Dari penelitian yang dilakukan selama pengumpulan data dan mengolah data serta bahan mengenai pelaksanaan pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Daerah untuk mendukung penggunaan Tanah Pemerintah di Kota Padang, dapat penulis berikan saran terhadap pencatatan aset tanah dalam Kartu Inventaris Barang (KIB) A, Pemerintah

Kota Padang hendaknya memperbaiki modul BMD dalam sistem SIPKD agar pengolahan data dapat ditampilkan dengan baik dan memaksimalkan penggunaannya. Selain itu, mengingat betapa pentingnya keberadaan dokumen yang sah untuk penguasaan aset tanah maka hendaknya Dinas Pertanahan Kota Padang berkomitmen dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran aset tanah menjadi satu kesatuan dengan kegiatan pengadaan tanah atau cara perolehan tanah lainnya secara sah agar mendapatkan sertipikat hak atas tanah Pemerintah Kota Padang. Hal ini dilakukan agar upaya pengamanan aset tanah Pemerintah Kota Padang dapat dilakukan secara maksimal sehingga hal ini juga dapat memaksimalkan penggunaan dan pemanfaatan tanah pemerintah di Kota Padang serta dapat memberi manfaat sebesar-besarnya untuk masyarakat.

Terkait dengan pelaksanaan Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kota Padang dengan Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang perlu hendaknya aksi nyata berupa pembentukan Tim Gabungan antar kedua instansi agar dapat memaksimalkan proses pendaftaran hak atas aset tanah Pemerintah Kota Padang.





## DAFTAR PUSTAKA

### a. Buku :

Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002.

Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

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

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013.

Dominikus Rato, *Hukum Benda dan Harta Kekayaan Adat*, LaksBang PRESSindo, Jember, 2016.

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

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung.

Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Rajawali Pers, Depok, 2008.

H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

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

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

Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020.

Julius Sembiring, *Tanah Negara*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016.

L.J Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996.

Margono, *Metode Penelitian Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.

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

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

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

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

Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, Wolter Kluwer, Alphen 2012.

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

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

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

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

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

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

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

Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.



**b. Disertasi :**

Hengki Andora, “*Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah (Interaksi Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara dalam Sistem Hukum Indonesia)*”, Disertasi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019.

**c. Peraturan Perundang-undangan :**

Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

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

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.



Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah

Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Fatwa Perencanaan Lingkungan (*Advis Planning*) Dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Padang

Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Peraturan Wali Kota Padang Nomor 89 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.

Peraturan Wali Kota Padang Nomor 54 Tahun 2017 tentang Keterangan Rencana Kota

Peraturan Wali Kota Padang Nomor 77 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pertanahan.

**d. Jurnal :**

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.

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

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

Sidik, Paundra. Amankan Tanah Negara, Pemerintah Terapkan *Substance Over Form*, *Indonesia Treasury Review : Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik Vol. 8 No. 2*, 2023, hlm. 153.

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.

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

e. **Website :**

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

Admin, “Gambaran Umum Kota Padang”, <https://padang.go.id>, dikunjungi pada tanggal 6 Agustus 2023 pukul 10.21 WIB.

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

Admin, “Sekilas Tentang BPKAD Kota Padang”, <https://bpkad.padang.go.id>, dikunjungi pada tanggal 20 Juli 2023, pukul 15.18 WIB.

Admin, “Sejarah Kota Padang”, <https://padang.go.id>, dikunjungi pada tanggal 8 Agustus 2023 pukul 07.51 WIB.

Dwika, Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum, <http://hukum.kompasiana.com>, dikunjungi pada tanggal 7 Agustus 2022 pukul 20.11 WIB.

f. **Sumber lainnya :**

Kerangka Acuan Kerja Kegiatan Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2023.

Perjanjian Kerja Sama Antara Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kota Padang dengan Kantor Pertanahan Kota Padang tentang Pensertipikatan dan Penanganan Permasalahan Aset Tanah Milik Pemerintah Daerah Kota Padang