

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia memiliki susunan kehidupan dan perekonomian yang bercorak agraris dengan hasil bumi dan laut yang melimpah serta beraneka ragam yang merupakan kekayaan nasional. Kekayaan nasional yang dimiliki oleh bangsa Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan harus dikelola dengan baik agar dapat menghasilkan nilai ekonomi yang sangat tinggi guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Salah satu bentuk kekayaan nasional yang berperan penting dalam kehidupan bangsa Indonesia adalah tanah. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar, fungsinya sebagai sumber kehidupan dan kesejahteraan menjadikan keberadaannya sangat diperlukan untuk keberlanjutan ekonomi dan pembangunan. Dahulu, penggunaan tanah hanya sebatas untuk membangun tempat tinggal dan bercocok tanam, namun seiring berkembangnya zaman terjadi perubahan drastis, tanah yang semula hanya digunakan sebagai media untuk membangun tempat tinggal dan bercocok tanam, saat ini dapat digunakan untuk berbagai hal yang dapat menunjang pelaksanaan pembangunan nasional.

Bagi negara, tanah dapat digunakan untuk membangun berbagai macam infrastruktur, antara lain seperti gedung pemerintah, jembatan dan jalan umum yang merupakan pilar utama dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Peruntukannya ada yang khusus digunakan bagi keperluan instansi

pemerintah (*private domein*) dan ada yang sengaja dibiarkan terbuka pemanfaatannya, sehingga dapat dinikmati bersama oleh masyarakat (*public domein*).<sup>1</sup>

Akan tetapi, pembangunan infrastruktur tersebut terkadang tidak berjalan dengan lancar, penyebab utamanya justru berasal dari tanah itu sendiri. Ketersediaan tanah yang tidak sebanding dengan pertumbuhan penduduk Indonesia yang terus meningkat setiap tahun menjadi masalah paling mendasar. Untuk mengatasinya, negara berupaya untuk mengatur segala hal mengenai kekayaan nasional termasuk tanah melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatur bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut, dibentuk lah suatu aturan khusus tentang pertanahan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan sebutan UUPA. Dengan hadirnya UUPA, maka Buku Kedua Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dicabut sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotek yang masih berlaku pada saat berlakunya UUPA tersebut.<sup>2</sup> Instrumen hukum ini kemudian mengisyaratkan bahwa sejatinya tugas negara adalah untuk memakmurkan rakyatnya.

---

<sup>1</sup>Hengki Andora, *Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Pemerintah : Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Depok : Rajawali Pers, 2021), hlm. 1.

<sup>2</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Bagian Memutuskan.

Pengertian tanah tidak dirumuskan dengan jelas dalam UUPA, namun pada Penjelasan Pasal 1 UUPA dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi. Kemudian Pasal 4 ayat (1) UUPA juga menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Rumusan pasal ini telah menggambarkan hubungan yang terbangun antara negara dengan tanah sebagai salah satu sumber daya agraria. Dengan demikian, ketentuan tersebut memberi pemahaman bahwa dari sudut pandang UUPA, tanah dipandang hanya dari aspek yuridis, maksudnya yang berkaitan langsung dengan hak-hak atas tanah yang memberi wewenang kepada pemegang hak nya untuk mempergunakan dan mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya,<sup>3</sup> meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53.<sup>4</sup> Di dalamnya juga diatur dengan tegas bahwa negara merupakan badan penguasa yang hanya memiliki hak menguasai negara. Pasal 2 ayat (2) UUPA mengatur lebih lanjut mengenai hak menguasai dari negara yang memberi wewenang kepada negara untuk :

---

<sup>3</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta : Kencana Media Group, 2017), hlm. 10.

<sup>4</sup>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Op.Cit.*, Pasal 16.

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

Dengan demikian telah sangat jelas bahwa Konstitusi dan Hukum Pertanahan Indonesia memaknai hubungan yang terbentuk antara negara dengan sumber daya agrariannya adalah hanya sebatas hak menguasai negara. Artinya, kedudukan negara bukan lah sebagai pemilik sumber daya agraria, melainkan sebagai suatu organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang telah diberi mandat oleh rakyat, sehingga memiliki wewenang untuk melaksanakan hal-hal sebagaimana telah diatur pada Pasal 2 ayat (2) UUPA. Adapun hubungan hukum yang dimaksud oleh rumusan pasal tersebut ditetapkan dengan sesuatu hak atas tanah sebagai suatu produk yuridis yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi subyek hak atas tanah,<sup>5</sup> yang dalam hal ini dapat diperoleh melalui suatu kegiatan pendaftaran tanah.

Dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat atas tanah yang dikuasainya, negara melalui Pasal 19 ayat (1) UUPA memerintahkan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Pengaturan mengenai pendaftaran tanah tersebut diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang memiliki kedudukan strategis dan menentukan, bukan sekedar pelaksanaan Pasal 19 UUPA, namun juga tulang punggung

---

<sup>5</sup>Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta, Republika, 2008), hlm. 11.

yang mendukung jalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu Program Catur Tertib Peranahan dan hukum pertanahan di Indonesia.<sup>6</sup> Hasil akhir dari kegiatan pendaftaran tanah ini ialah sertipikat yang merupakan surat tanda bukti hak yang dapat memberi kekuatan hukum dalam bentuk perlindungan kepada pemegang hak nya, sehingga jaminan kepastian hukum yang hendak didapatkan dalam kegiatan pendaftaran tanah ini berupa kepastian atas status hak, subjek hak dan objek hak yang didaftarkan dapat terwujud.<sup>7</sup>

Bagi instansi pemerintah, kepastian hukum merupakan salah satu asas yang digunakan dalam melakukan Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah atau dikenal dengan istilah BMN/BMD, yang salah satu kegiatannya adalah pengamanan. Bentuk pengamanan terhadap BMN/BMD berupa tanah tersebut meliputi pengamanan administrasi, pengamanan fisik dan pengamanan hukum.<sup>8</sup> Wujud atau bentuk pengamanan hukum terhadap BMN/BMD berupa tanah ini dilakukan melalui penerbitan sertipikat hak atas tanah atas nama Pemerintah Republik Indonesia atau Pemerintah Daerah yang bersangkutan.<sup>9</sup> Sertipikat hak atas tanah tersebut yang kemudian dapat menjadi alat pembuktian yang kuat bahwa tanah tersebut dikuasai secara yuridis oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Makna dari penguasaan secara yuridis ini yaitu penguasaan yang dilandasi oleh hak yang memberi

---

<sup>6</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana Media Group, 2010), hlm. 5.

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm. 2.

<sup>8</sup>Pemerintah Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah*, Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Pasal 42.

<sup>9</sup>*Ibid*, Pasal 43.

kewenangan kepada instansi pemerintah untuk menguasai tanah yang diberikan dalam bentuk Hak Pakai dan/atau Hak Pengelolaan.<sup>10</sup>

Pengertian Hak Pakai sebagaimana diatur pada Pasal 41 ayat (1) UUPA mengandung arti bahwa pemberian hak pakai kepada suatu instansi pemerintah adalah bertujuan agar instansi pemerintah yang bersangkutan dapat menggunakan hak yang telah diberikan kepadanya sesuai dengan peruntukannya, yaitu untuk menunjang pelaksanaan tugas, pokok dan fungsi instansi pemerintah tersebut. Konsep dasar dari kata menggunakan pada bunyi Pasal 41 ayat (1) UUPA lebih menitikberatkan pada suatu kegiatan seperti mendirikan gedung-gedung pemerintahan, sementara kata mengambil manfaat bermakna bahwa hak pakai tersebut tidak digunakan untuk kepentingan mendirikan gedung-gedung pemerintahan, melainkan kepentingan lainnya yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah seperti pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan. Dengan demikian, pemberian Sertipikat Hak Pakai kepada suatu instansi pemerintah oleh UUPA sejatinya dimaksudkan untuk dapat digunakan sendiri dan dimanfaatkan secara optimal dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi instansi pemerintahan yang bersangkutan, sehingga hubungan yang terbangun antara instansi pemerintah dengan objek Hak Pakainya adalah hubungan yang bersifat keperdataan (*private*).

Selain diatur oleh konstitusi dan UUPA, peruntukan tanah dibawah penguasaan pemerintah daerah ini sebenarnya juga telah dijelaskan jauh dari sebelum lahirnya UUPA, yaitu melalui Peraturan Pemerintah Republik

---

<sup>10</sup>Hengki Andora, *Op.cit*, hlm. 119.

Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara yang sampai dengan saat ini masih berlaku dan belum dicabut. Peraturan pemerintah tersebut pada intinya menentukan bahwa penguasaan atas tanah negara dapat diserahkan kepada daerah swatantra untuk menyelenggarakan kepentingan daerahnya dan daerah swatantra berkewajiban menyerahkan penguasaan atas tanah negara tersebut apabila tanah tersebut tidak dipergunakan lagi untuk melaksanakan atau menyelenggarakan kepentingan daerah swatantra yang bersangkutan.

Dikaji dari sisi Hukum Keuangan Negara, maka berbeda dengan hukum pertanahan yang memandang tanah dari aspek yuridis, pada hukum keuangan negara yang terlahir sebagai amanat Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memaknai tanah sebagai suatu barang kepunyaan dan menggolongkannya ke dalam aset tetap, sehingga tanah menurut hukum keuangan negara merupakan suatu barang yang dapat dinilai dengan uang. Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang merupakan penjabaran lebih lanjut atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara pada Pasal 49 ayat (1), yang menyatakan bahwa barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertipikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah bersangkutan semakin mendeskripsikan bahwa tanah bagi instansi pemerintah bukan hanya dimaksudkan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah yang bersangkutan, melainkan secara sederhana dapat dimaknai bahwa instansi pemerintah memiliki kedudukan sebagai pemilik tanah.

Sisi baik lahirnya ketentuan ini tentu dapat membawa dampak positif bagi pemerintah karena merupakan salah satu bentuk dari upaya pemerintah dalam menjaga dan mengamankan aset tanah yang berada dibawah penguasaannya. Akan tetapi di sisi lain, ketentuan ini juga telah menimbulkan suatu makna berbeda, timbul pemahaman bahwa seluruh bidang tanah selama ia berada di bawah penguasaan pemerintah pusat/daerah harus disertipikatkan menjadi atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah, tanpa adanya pemisahan atas status *private domein* dan *public domein* yang melekat pada bidang tanah tersebut.

Kemudian dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, Pemerintah Daerah Kota Pariaman mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Peraturan Walikota Pariaman (Perwako) Nomor 58 Tahun 2019 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Berdasarkan pada regulasi tersebut, instansi pemerintah baik pusat maupun daerah berupaya mengamankan bidang tanah di wilayahnya masing-masing melalui suatu program pendaftaran tanah yang dikenal dengan Sertipikasi Barang Milik Negara/Daerah (BMN/BMD), salah satu objek pendaftarannya adalah tanah-tanah yang penggunaannya sebagai jalan umum.

Dilihat dari fungsinya sebagai penunjang kegiatan ekonomi dan sebagai sarana untuk berlalu lintas yang dapat dinikmati bersama oleh masyarakat luas, maka tanah jalan umum merupakan aset publik yang penguasaannya ada pada negara. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan



Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan mempertegas hal ini melalui Pasal 13 ayat (1) yang menyatakan bahwa penguasaan atas jalan ada pada negara. Konsep menguasai yang ada pada negara atas tanah jalan umum memberi arti bahwa negara hanya berwenang untuk menentukan, mengatur dan menyelenggarakan hal-hal yang berkaitan dengan tanah jalan umum dan bukan untuk memilikinya, karena hubungan hukum yang terbentuk antara negara dengan tanah jalan umum sebagai aset publik merupakan hubungan yang bersifat publik. Akan tetapi, dengan diberikannya Hak Pakai di atas tanah jalan umum telah merubah hubungan publik tersebut menjadi hubungan yang bersifat keperdataan.

Bagian Umum Alinea ke VI Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 juga menyatakan bahwa penguasaan jalan oleh negara memberi wewenang pada pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintah desa untuk melaksanakan penyelenggaraan jalan sesuai kewenangannya dengan memperhatikan keberlangsungan pelayanan jalan dalam kesatuan sistem jaringan jalan. Penyelenggaraan jalan tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan dan pengawasan jalan.<sup>11</sup> Hadirnya ketentuan ini telah memperlihatkan bahwa batasan kewenangan yang diberikan negara kepada instansi pemerintah atas tanah jalan umum hanya berupa penyelenggaraannya saja, dimulai dari pengaturan sampai dengan pengawasan. Artinya, tidak ada klausul yang menyatakan bahwa instansi pemerintah berwenang untuk melakukan pensertipikatan terhadap tanah jalan

---

<sup>11</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan*, Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 12, Pasal 1 ayat 3.

umum. Kemudian dengan mengingat tanah jalan umum tergolong sebagai tanah yang dikuasai oleh negara, maka pendaftaran tanah yang objeknya adalah tanah negara hanya cukup dilaksanakan sampai kepada membukukan bidang tanah jalan umum tersebut ke dalam daftar tanah dan tidak perlu menerbitkan Sertipikat Hak Pakai di atasnya. Hal ini dengan tegas diatur pada Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa dalam hal tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah, serta pada Pasal 9 ayat (2) Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menjelaskan bahwa pendaftaran tanah yang obyeknya bidang tanah yang berstatus tanah negara dilakukan dengan mencatatnya dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertipikat.

Berdasarkan data yang ada, di wilayah Provinsi Sumatera Barat khususnya di Kota Pariaman, tanah-tanah yang penggunaannya sebagai tanah jalan umum didaftarkan melalui program Sertifikasi Barang Milik Negara/Barang Milik Daerah (BMN/BMD) hingga sampai pada tahap penerbitan Sertipikat Hak Pakai. Tahun 2022, Pemerintah Daerah Kota Pariaman telah mendaftarkan kurang lebih sebanyak 65 (enam puluh lima) bidang tanah jalan umum yang tergolong sebagai jalan kota, sedangkan pada tahun 2023 juga telah diajukan permohonan sebanyak 73 (tujuh puluh tiga) bidang.

Selain tidak diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, penerbitan Sertipikat Hak Pakai terhadap tanah jalan umum dikhawatirkan dapat mengikis fungsi sosial yang melekat pada tanah jalan umum tersebut, sebagaimana contoh kasus yang terjadi di Deli Serdang yaitu jalan milik negara dijual oleh pemerintah ke pihak swasta senilai Rp 1,6 Milyar (satu koma enam milyar rupiah).<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik mengkaji permasalahan hukum yang timbul dari pendaftaran tanah jalan umum, terkait seberapa penting tanah jalan umum sebagai aset publik perlu didaftarkan sampai dengan penerbitan surat tanda bukti hak serta bagaimana proses pendaftarannya. Atas dasar itu, penulis mengangkat penelitian dengan judul **“PENDAFTARAN TANAH JALAN UMUM SEBAGAI ASET PUBLIK DI KOTA PARIAMAN”**.

## B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi pokok permasalahan yang akan dikemukakan dalam penelitian ini ialah :

1. Apa dasar pertimbangan Pemerintah Daerah Kota Pariaman mendaftarkan tanah jalan umum sebagai Barang Milik Daerah (BMD) ?
2. Bagaimana status tanah jalan umum sebagai aset publik dalam administrasi pertanahan ?
3. Bagaimana proses pendaftaran tanah jalan umum sebagai aset publik di Kota Pariaman?

---

<sup>12</sup>Nizar Aldi, “Jalan Milik Negara di Deli Serdang disebut dijual Rp 1,6 M ke Swasta”, dikunjungi pada tanggal 14 Juni 2023, pukul 21.00 WIB.

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dasar pertimbangan Pemerintah Daerah Kota Pariaman mendaftarkan jalan umum sebagai Barang Milik Daerah (BMD);
2. Untuk mengetahui status tanah jalan umum sebagai aset publik dalam administrasi pertanahan;
3. Untuk mengetahui proses pendaftaran tanah jalan umum sebagai aset publik di Kota Pariaman.

### D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penulisan tesis ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan kemampuan dalam menganalisa;
  - b. Memperluas cakrawala berpikir serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan;
  - c. Menjawab keingintahuan terhadap perumusan masalah dalam penelitian dan memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan ilmu hukum pertanahan khususnya terkait pendaftaran tanah jalan umum.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan kontribusi pemikiran dan manfaat bagi individu, masyarakat, Pemerintah Daerah Kota Pariaman maupun Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan pertanahan dalam hal ini terkait dengan pendaftaran tanah jalan umum;
- b. Memberikan gambaran, masukan dan saran bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan-kebijakan terkait pertanahan.

## E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian diperlukan agar tidak ada plagiarisme. Proposal tesis ini merupakan karya asli penulis dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Sepengetahuan penulis dan berdasarkan penelusuran di perpustakaan Universitas Andalas, penelitian dengan judul Pendaftaran Tanah Jalan Umum Sebagai Aset Publik Di Kota Pariaman belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya, khususnya terkait topik dan permasalahan serta contoh kasus yang penulis angkat. Namun berdasarkan hasil penelusuran internet, diketahui ada beberapa penelitian terdahulu mengenai Hak Pakai atas Tanah Negara dan Barang Milik Daerah, namun sangat berbeda dari yang diteliti oleh penulis, sebagaimana dilakukan oleh :

1. Nur Hakim, NPM. 5214220010, Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila, tesis tahun 2020, dengan judul penelitian Hak Pakai Atas Tanah Negara Bagi Warga Negara Asing Yang Berdomisili Di Indonesia

Dan Memiliki Rumah Di Indonesia. Permasalahan yang diangkat adalah

- a. Apakah penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia akan mencapai sasaran?
- b. Bagaimana peranan Hak Pakai atas tanah menjadi peningkatan investasi di Indonesia?
- c. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi orang asing yang tinggal dan mempunyai rumah di Indonesia?<sup>13</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh Nur Hakim hanya mengkaji mengenai pendaftaran tanah sampai dengan dikeluarkannya sertipikat hak pakai dengan objek kajian berupa tanah negara yang dipergunakan bagi warga negara asing yang berdomisili di Indonesia dan memiliki rumah di Indonesia, sementara penulis mengkaji mengenai urgensi dilakukannya sertifikasi terhadap tanah jalan umum yang merupakan aset publik.

2. Daniel Sari Patontongan, NPM. M012018099, Program Magister Administrasi Terapan Program Studi Administrasi Pembangunan Negara, Politeknik STIA LAN Makasar, tesis tahun 2020, dengan judul penelitian yaitu Penatausahaan Barang Milik Daerah Pada Dinas Perumahan Kawasan Permukiman Dan Pertanahan Kabupaten Toraja Utara.<sup>14</sup> Pada penelitian ini Daniel hanya menitikberatkan kepada penatausahaannya saja dimana barang milik daerah yang dikaji

---

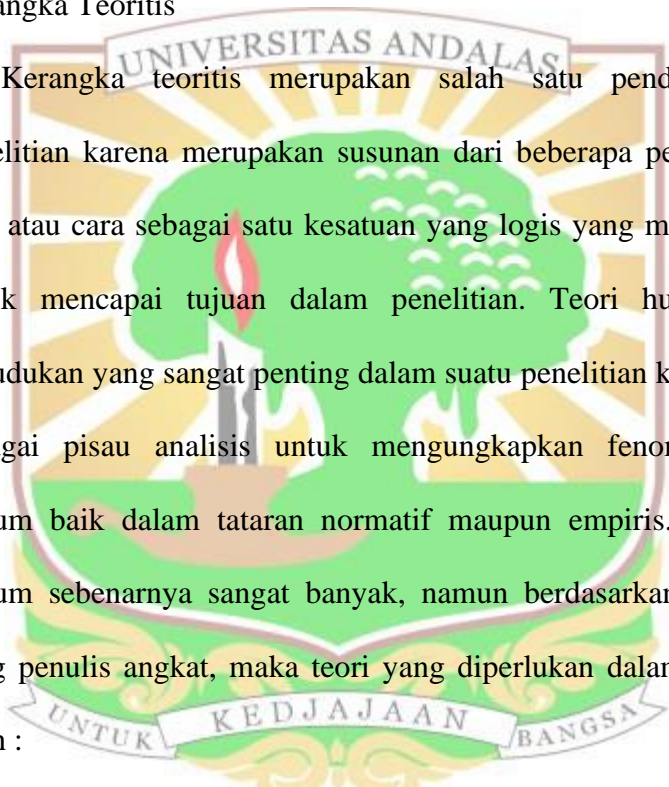
<sup>13</sup><http://repo.jayabaya.ac.id/id/eprint/3088>, diakses pada 15 Maret 2023, pukul 15.00 WIB.

<sup>14</sup><http://eprints.stialanmakassar.ac.id/id/eprint/7/1/4.%20TESIS%20DANIEL%20SARI%20PATONTONGAN.pdf>, diakses pada 28 Maret 2023, pukul 00.15 WIB

mencakup semua jenis, baik itu barang bergerak maupun tidak bergerak. Sementara pada penelitian yang dilakukan penulis hanya mengkaji mengenai tanah jalan umum saja, namun mencakup dasar pertimbangan hingga proses pendaftarannya

## F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis



Kerangka teoritis merupakan salah satu pendukung sebuah penelitian karena merupakan susunan dari beberapa pendapat, aturan, asas atau cara sebagai satu kesatuan yang logis yang menjadi landasan untuk mencapai tujuan dalam penelitian. Teori hukum memiliki kedudukan yang sangat penting dalam suatu penelitian karena berfungsi sebagai pisau analisis untuk mengungkapkan fenomena-fenomena hukum baik dalam tataran normatif maupun empiris. Teori tentang hukum sebenarnya sangat banyak, namun berdasarkan permasalahan yang penulis angkat, maka teori yang diperlukan dalam penelitian ini ialah :

#### a. Teori Kepunyaan Negara

Mengutip perkataan E. Utrecht dalam buku Hengki Andora, J.B.V Proudhon, seorang sarjana berkebangsaan Inggris membedakan harta kekayaan yang menjadi kepunyaan negara (*staatsdomein*) dalam 2 (dua) kelompok, yaitu kepunyaan privat (*domeine privat*) dan kepunyaan publik (*domaine public*).<sup>15</sup> Philipus

---

<sup>15</sup>Hengki Andora, *Op.cit*, hlm. 61.

M. Hadjon dalam buku Hengki Andora kemudian menjabarkan bahwa Kepunyaan privat memiliki kedudukan yang mirip dengan barang-barang pribadi yang penggunaannya ditujukan untuk dipakai sendiri dan tidak ditujukan bagi peruntukan umum.<sup>16</sup> Menurutnya, hukum yang mengatur kepunyaan privat adalah hukum perdata. Benda-benda kepunyaan negara dalam bentuk kepunyaan privat ini bisa saja dalam bentuk tanah, rumah dinas bagi pegawai negeri, gedung perusahaan negara.<sup>17</sup>

Sementara itu, terhadap kepunyaan publik (*domaine public*), ia juga berpendapat bahwa indikasi peruntukan umum dari kepunyaan publik dapat terlihat dari cara pemerintah membiarkan penggunaan dan pemanfaatan benda tersebut terbuka untuk umum.<sup>18</sup>

Teori ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama yang berkaitan dengan dasar pertimbangan Pemerintah Daerah Kota Pariaman mendaftarkan tanah jalan umum sebagai sebagai aset publik, sehingga akan diketahui alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan oleh Pemerintah Daerah Kota Pariaman serta akibat-akibat yang ditimbulkan atas kebijakannya mensertipikatkan tanah jalan umum sebagai Hak Pakai.

b. Teori Administrasi Pertanahan

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan

---

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>*Ibid.*



kebijakan untuk mencapai tujuan, sedangkan pertanahan adalah hal-hal yang berhubungan dengan kepemilikan tanah milik.<sup>19</sup> Rusmadi Murad menjelaskan yang dimaksud dengan pertanahan adalah suatu kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah di dalam mengatur hubungan hukum antara tanah dengan orang sebagaimana yang ditetapkan oleh Undang Undang Dasar Tahun 1945 dan dijabarkan dalam Undang Undang Nomor 5 tahun 1960. Ia juga mengatakan bahwa administrasi pertanahan merupakan suatu usaha dan kegiatan suatu organisasi dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang pertanahan dengan menggerakkan sumber daya untuk mencapai tujuan perundang-undangan yang berlaku.<sup>20</sup>

Herman Hermit juga menerangkan, yang dimaksud administrasi pertanahan adalah pemberian hak, perpanjangan hak, pembaruan hak, peralihan hak, peningkatan hak, penggabungan hak, pemisahan hak, pemecahan hak, pembebanan hak, izin lokasi, izin perubahan penggunaan tanah serta izin penunjukan dan penggunaan tanah.<sup>21</sup>

Landasan konstitusional administrasi pertanahan ini terdapat pada Bab VIV tentang Kesejahteraan Sosial pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Terbatasnya persediaan tanah yang ada saat ini sangat berbanding terbalik dengan kebutuhan

---

<sup>19</sup>“*Pengertian Pertanahan*”, <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, dikunjungi pada tanggal 14 Mei 2023, pukul 09.00 WIB.

<sup>20</sup>“*Administrasi Pertanahan*”, <https://www.academia.edu>, dikunjungi pada tanggal 14 Mei 2023, pukul 09.10 WIB

<sup>21</sup>*Ibid*, diakses pada 15 Mei 2023, pukul 09.15 WIB.

manusia terhadap tanah yang selalu meningkat. Faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah tersebut antara lain meliputi pertumbuhan penduduk yang semakin pesat, meningkatnya kebutuhan taraf hidup dan pembangunan dan terbatasnya persediaan tanah yang dapat digunakan Hal ini tentu dapat berakibat kepada meningkatnya permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan. Untuk itu, diperlukan pengaturan terhadap tanah dan administrasi pertanahan memegang peranan yang sangat penting disini karena memiliki ruang lingkup yang meliputi penatagunaan tanah, penataan penguasaan tanah, pengurusan hak tanah dan pengukuran dan pendaftaran tanah.<sup>22</sup>

Teori ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah kedua, sehingga akan diketahui bagaimana status tanah jalan umum yang merupakan aset publik dalam administrasi pertanahan.

c. Teori Kepastian Hukum

Hukum memiliki peranan yang sangat besar dalam kehidupan masyarakat. Dengan hukum, kehidupan bermasyarakat menjadi lebih aman dan tertib. Kepastian hukum merupakan salah satu yang terkandung di dalam hukum itu sendiri karena dapat menjaga hak-hak masyarakat dalam suatu negara. Kepastian mengandung beberapa arti, yaitu jelas, tidak multi tafsir dan tidak kontradiktif. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kepastian ialah keadaan yang sudah tetap, ketentuan dan ketetapan, sementara

---

<sup>22</sup>[https://repository.uin-suska.ac.id/14585/7/7.%20BAB%20II\\_2018759ADN.pdf](https://repository.uin-suska.ac.id/14585/7/7.%20BAB%20II_2018759ADN.pdf).,  
dikunjungi pada tanggal 9 Mei 2023, pukul 17.00 WIB.

hukum ialah peraturan, kaidah, undang-undang, keputusan.<sup>23</sup>

Kepastian hukum adalah segala hal yang berkaitan dengan kepastian aturan hukum yang ditentukan oleh undang-undang. Frasa kepastian hukum tidak dapat menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar, sehingga kepastian hukum hanya dapat ditemukan dalam teks undang-undang (normatif) yang digunakan untuk memutus suatu perkara.<sup>24</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan hukum itu dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.<sup>25</sup>

Ia juga menyatakan :

“tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat menaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat “*lex dura, sel tamen scripta*”.”<sup>26</sup>

Teori ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah ketiga yang berkaitan dengan proses pendaftaran tanah jalan umum sebagai aset publik, sehingga akan diketahui apakah pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertipikat hak pakai atas nama Pemerintah Daerah Kota Pariaman dapat dilaksanakan dan tidak mengandung multi tafsir mengingat fungsi jalan umum sebagai *public domein* dan bukan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

---

<sup>23</sup><https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hukum>

<sup>24</sup>Mochtar Kusumaadma dan B. Arif Sidarta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm.3.

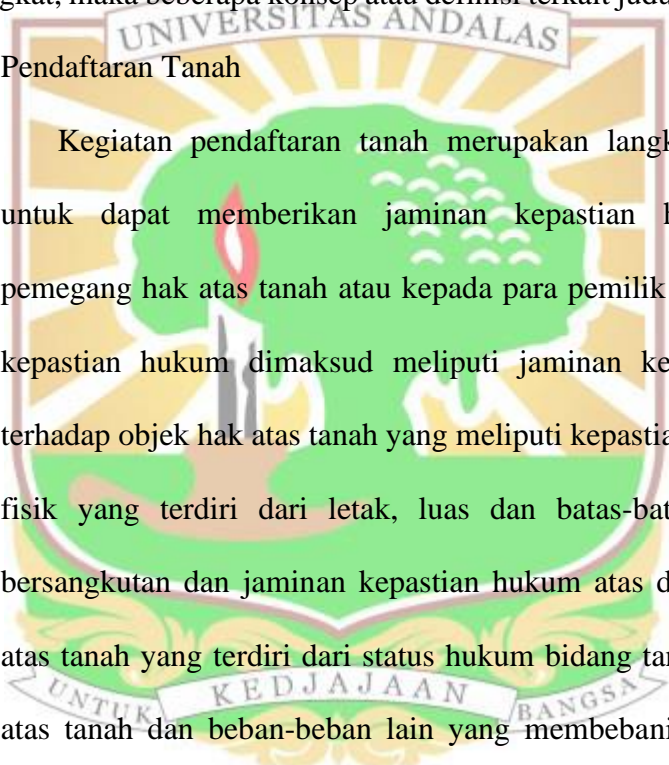
<sup>25</sup>Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm.160.

<sup>26</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta : Liberty, 1998,) hlm. 58.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah susunan dari beberapa konsep sebagai satu kebulatan yang utuh, sehingga terbentuk suatu wawasan untuk dijadikan landasan, acuan dan pedoman dalam penelitian baik yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, karya tulis ilmiah, kamus, tesis dan lain sebagainya.<sup>27</sup> Sesuai judul penelitian yang diangkat, maka beberapa konsep atau definisi terkait judul tersebut yaitu:

### a. Pendaftaran Tanah



Kegiatan pendaftaran tanah merupakan langkah pemerintah untuk dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah atau kepada para pemilik tanah. Jaminan kepastian hukum dimaksud meliputi jaminan kepastian hukum terhadap objek hak atas tanah yang meliputi kepastian terhadap data fisik yang terdiri dari letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan dan jaminan kepastian hukum atas data yuridis hak atas tanah yang terdiri dari status hukum bidang tanah, subjek hak atas tanah dan beban-beban lain yang membebaninya. Untuk itu kegiatan pendaftaran tanah sangat penting sekali sifatnya. Pengaturan terhadap kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat pada Pasal 19 UUPA dan sebagai pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA tersebut, dibentuk lah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak

---

<sup>27</sup>Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama (Mataram : University Press, 2020), hlm. 42.

Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran

Tanah, yang bertujuan untuk :

- 1) 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;
- 2) menyediakan informasi kepada pihak-pihak lain yang berkepentingan agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan ketika akan melakukan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- 3) terselenggaranya tertib administrasi pemerintahan.<sup>28</sup>

Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

menjelaskan yang dimaksud dengan Pendaftaran Tanah adalah :

”rangkaiian 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.”

Rangkaian kegiatan dalam pendaftaran tanah sebagaimana bunyi ketentuan diatas meliputi :

- 1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dapat dilaksanakan melalui pendaftaran tanah sistematis dan sporadik, yang kegiatannya meliputi:
  - a) pengumpulan dan pengolahan data fisik;
  - b) pembuktian hak dan pembukuannya;
  - c) penerbitan sertipikat;
  - d) penyajian data fisik dan data yuridis;
  - e) penyimpanan daftar umum dan dokumen
- 2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah :
  - a) pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya;
  - b) pendaftaran pemeliharaan dan pembebanan hak.<sup>29</sup>

<sup>28</sup>Pemerintah Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997, Nomor 59 , Pasal 3.

<sup>29</sup> *Ibid*, Pasal 12

Hasil akhir dari rangkaian kegiatan pendaftaran tanah ini ialah surat tanda bukti hak atau dikenal dengan sertipikat, sebagaimana Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang berbunyi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pengertian sertipikat menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah bersangkutan. Sertipikat dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan merupakan dokumen pemerintah yang sangat vital. Dikatakan sangat vital karena sertipikat tanah dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang haknya agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang dimilikinya. Artinya jika suatu saat terjadi konflik atas kepemilikan tanah dimaksud, maka secara hukum pemegang sertipikat memiliki bukti yang kuat sebagai pemilik tanah tersebut.

b. Jalan Umum

adalah jalan yang diperuntukan bagi lalu lintas umum,<sup>30</sup> merupakan salah satu bentuk infrastruktur yang dapat meningkatkan kesejahteraan umum karena berperan penting dalam mewujudkan pembangunan nasional. Selain sebagai penghubung dalam berlalu

---

<sup>30</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, *Op.cit.*, Pasal 1 angka 10.

lintas, jalan umum memiliki fungsi sebagai prasarana transportasi yang dapat membangkitkan roda perekonomian masyarakat melalui kegiatan pengiriman barang dagang dari satu tempat ke tempat lain.

Jalan umum dikelompokkan menurut sistem, fungsi, status dan kelas. Menurut fungsinya, jalan umum terdiri dari jalan arteri, jalan kolektor, jalan lokal dan jalan lingkungan.<sup>31</sup> Sedangkan menurut status dikelompokkan ke dalam jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota dan jalan desa.<sup>32</sup> Adapun penguasaan atas jalan ini ada pada negara.<sup>33</sup>

c. Tanah Negara

Konsep dasar dari istilah tanah negara diatur pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 2 UUPA juga mengatur mengenai tanah negara, yaitu:

- 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;

---

<sup>31</sup> *Ibid*, Pasal 8 ayat (1)

<sup>32</sup> *Ibid*, Pasal 9 ayat (1)

<sup>33</sup> *Ibid*, Pasal 13 ayat (1)

- 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.

Menurut kedua ketentuan tersebut, istilah tanah negara memiliki makna sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh negara, bukan tanah milik negara. Makna dikuasai oleh negara memiliki arti bahwa kedudukan negara adalah sebagai penguasa yang memiliki wewenang hanya untuk mengatur penggunaan dan pengelolaan tanah dimaksud untuk sebesar-besar kemakmuran rakyatnya. Kemudian Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah memberi pengertian yang dimaksud dengan Tanah Negara atau Tanah Yang Dikuasai Langsung Oleh Negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah. Negara dapat memberikan tanah negara ini kepada perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai peruntukan dan keperluannya atau pemberian dengan Hak Pakai/Hak Pengelolaan. Adapun Tanah Negara yang diatur pada Peraturan Pemerintah



Nomor 18 Tahun 2021 tersebut meliputi :

- 1) Tanah yang ditetapkan undang-undang atau penetapan pemerintah;
- 2) Tanah reklamasi;
- 3) Tanah timbul;
- 4) Tanah yang berasal dari pelepasan/penyerahan hak;
- 5) Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan;
- 6) Tanah terlantar;
- 7) Tanah hak yang berakhir jangka waktunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau pembaruan;
- 8) Tanah hak yang jangka waktunya berakhir karena kebijakan Pemerintah Pusat tidak dapat diperpanjang;
- 9) Tanah yang sejak semula berstatus tanah negara.<sup>34</sup>

#### G. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan mencari kembali sebuah kebenaran, sehingga akan dapat menjawab pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian. Metode yang digunakan dalam penelitian ini untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan mencakup :

##### 1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini merupakan gabungan dari penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Metode penelitian gabungan ini mengkaji implementasi dari ketentuan hukum normatif pada setiap peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat. Pendekatan normatif menurut Abdul Kadir Muhammad adalah suatu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>35</sup> Sedangkan pendekatan empiris adalah pendekatan yang

---

<sup>34</sup>Pemerintah Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah*, Lembaran Negara Tahun 2021 Nomor 28, Pasal 2 ayat (3).

<sup>35</sup>“Pengertian Penelitian Hukum Normatif”, <https://wislah.com/>, dikunjungi pada tanggal 3 September 2023, pukul 17.25 WIB.

berfungsi untuk melihat hukum secara fakta atau nyata, yang berarti meneliti bagaimana hukum itu bekerja dalam suatu lingkungan masyarakat<sup>36</sup>. Penelitian empiris ini dilakukan secara langsung di lapangan untuk mengetahui permasalahan yang sebenarnya terjadi, kemudian akan dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori hukum yang ada.<sup>37</sup> Sementara gabungan dari kedua pendekatan penelitian tersebut dapat dilihat dari pemikiran Bernard Arief Sidharta yang menyatakan 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>38</sup>

Berangkat dari pemikiran Bernard A Sidharta di atas, maka untuk menjawab rumusan masalah pertama dan ketiga pada penelitian ini akan dijawab dengan menggunakan metode penelitian hukum empiris, sementara untuk rumusan masalah kedua akan dijawab dengan penelitian hukum normatif. Sementara itu, sifat penelitian yang digunakan yaitu deskriptif kualitatif, artinya prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup>Elisabeth Nurhaini Butarbutar, *Metode Penelitian Hukum, Langkah-Langkah Untuk Menemukan Kebenaran Dalam Ilmu Hukum*, (Bandung : PT. Refika Aditama, Bandung, 2018), hlm.95.

<sup>37</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2006), hlm 75.

<sup>38</sup>Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung, Unpar Press, 2017), hlm.76.

<sup>39</sup>Margono, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Jakarta, Rineka Cipta, 1997), hlm. 36.

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Pariaman, Provinsi Sumatera Barat. Alasan penulis memilih Kota Pariaman sebagai lokasi penelitian ialah karena dilatarbelakangi oleh pembangunan infrastruktur di Kota Pariaman yang dari tahun ke tahun semakin meningkat mulai dari pembangunan pasar rakyat, pasar basah, rusunawa, terminal sampai dengan pembangunan pariwisata dan penataan kawasan kota dengan konsep *water front city*. Konsep *water front city* di Kota Pariaman mulai dikenal pada tahun 2021 dengan adanya spot baru yaitu pengembangan *water front city* Kawasan Batang Pampan.

Selain itu, penulis mengetahui bahwa Kota Pariaman merupakan salah satu kota yang terkenal dengan wisata baharinya, sehingga akses jalan menjadi penting karena dapat menunjang pariwisata di Kota Pariaman itu sendiri. Tahun 2023, untuk peningkatan ruas jalan penunjang ekonomi, telah dilakukan pembukaan secara gotong royong sebanyak 18 ruas sepanjang 17,81 km,<sup>40</sup> artinya Pemerintah Daerah Kota Pariaman sangat berfokus terhadap pembangunan infrastruktur jalan. Pada tahun 2021, ± 31 (tiga puluh satu) bidang disertipatkan untuk jalan yang penggunaannya sebagai jalan menuju kawasan batang pampan. Kemudian pada tahun 2022 sebanyak ± 65 (enam puluh lima) bidang disertipatkan sebagai jalan kota. Hal ini lah yang kemudian juga menjadi alasan penulis mengambil lokasi penelitian di Kota Pariaman.

---

<sup>40</sup>“Dukung Terwujudnya Pertumbuhan Ekonomi, Kementerian PUPR Tampung Usulan Pembangunan Infrastruktur di Kota Pariaman”, <https://www.pu.go.id>, dikunjungi tanggal 21 Mei 2023, pukul 20.00 WIB.

### 3. Jenis dan Sumber Data

#### a. Jenis Data

##### 1) Data Primer / Data Lapangan

adalah data yang bersumber dari pihak yang terkait dengan objek penelitian sebagai sumber pertama melalui penelitian lapangan, baik melalui pengamatan (observasi), wawancara ataupun penyebaran kuisioner.<sup>41</sup> Pihak terkait dengan objek penelitian tersebut meliputi responden dan informan. Data jenis ini merupakan data yang belum pernah diolah dan didapat secara langsung melalui penelitian lapangan. Khusus pada penelitian ini, peneliti hanya menggunakan teknik wawancara terhadap responden dalam memperoleh data primer tersebut. Dalam pelaksanaannya data primer tidak dapat berjalan sendiri, data sekunder atau studi dokumentasi atau nama lainnya bahan pustaka digunakan sebagai penunjang data primer tersebut.

##### 2) Data sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan (*library research*), yang dapat digolongkan menjadi 2 (dua) bahan hukum, meliputi :

a) Bahan Hukum Primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :

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

---

<sup>41</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 16.

- (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan;
- (6) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara;
- (7) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- (8) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- (9) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;



(10) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah;

(11) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan;

(12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 302 ayat (1) dan ayat (2);

(13) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah;

(14) Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah; dan

(15) Peraturan Walikota Pariaman Nomor 58 Tahun 2019 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.



b) Bahan Hukum Sekunder

yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku, makalah dan hasil penelitian lainnya serta teori hukum yang berhubungan dengan penelitian

c) Bahan Hukum Tertier

yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap sumber hukum sekunder seperti kamus, website, artikel, dan lain sebagainya

b. Sumber Data

a) Penelitian Lapangan

Data lapangan diperlukan sebagai data utama yang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat dari responden yang

ditentukan secara *purposive sampling* (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya) dan/atau *random sampling* (ditentukan oleh peneliti secara acak).<sup>42</sup> Penulis melakukan

penelitian di Kantor Pertanahan Kota Pariaman dan Badan Pengelola Keuangan Dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Pariaman dengan responden yang terdiri dari Kepala Kantor Pertanahan Kota Pariaman, Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran pada Kantor Pertanahan Kota Pariaman, Penata Kadastral Pertama pada Kantor Pertanahan Kota Pariaman serta

Kepala Bidang Aset Badan Pengelola Keuangan Dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Pariaman

b) Penelitian Kepustakaan

Data kepustakaan diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-

---

<sup>42</sup>*Ibid.*

buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian.<sup>43</sup> Dalam hal ini penulis melakukan studi kepustakaan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas

#### 4. Alat Pengumpulan Data

Teknik atau metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah :

##### a. Wawancara.

merupakan teknik pengumpulan data secara langsung atau tatap muka antara pihak pewawancara dengan narasumber. Teknik wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur, karena sebelumnya telah disusun dan dipersiapkan pertanyaan yang akan diajukan kepada narasumber, namun tidak tertutup kemungkinan untuk menanyakan pertanyaan baru yang ada kaitannya dengan pertanyaan yang sedang ditanyakan. Adapun pihak yang diwawancarai yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kota Pariaman, Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Kantor Pertanahan Kota Pariaman, Penata Kadastral Pertama pada Kantor Pertanahan Kota Pariaman dan Kepala Bidang Aset Badan Pengelola Keuangan Dan Pendapatan Daerah (BPKPD) Kota Pariaman.

##### b. Studi Dokumen

yaitu dengan mempelajari buku-buku dan dokumen serta artikel yang dapat mendukung permasalahan yang dibahas

---

<sup>43</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, (Jakarta : Rajawali Pers, 2013), hlm. 107.



## 5. Pengolahan dan Analisis Data

Karena sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, maka analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu analisis terhadap data-data yang diperoleh untuk menghasilkan data yang tersusun secara sistematis berdasarkan peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dan hasil penelitian penulis.

