

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia merupakan Negara Agraria yang memiliki sumber daya alam melimpah ruah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional sehingga harus dimaksimalkan dengan sebaik-baiknya. Dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa *“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.¹

Negara dalam hal ini selaku organisasi kekuasaan yang tertinggi tidak bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan bertindak sebagai penguasa yang diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur serta menentukan hubungan-hubungan hukum antara subjek hukum dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya. Hubungan antara warga negara Indonesia dengan tanahnya merupakan hubungan yang kekal dan berada pada kedudukan yang paling tinggi.²

Hubungan masyarakat Indonesia dengan tanahnya tidak pernah hilang dan tidak pernah diserahkan kepada pihak lain dan juga tidak pernah diberikan kepada negara, karena kekuasaan negara bersifat hanya memiliki hak untuk mengontrol

¹ Suryani Sappe, Adonia Ivone Latturete, dan Novyta Oktolseja, *Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa*, Vol 2, Batulis Civil Law Review, 2021, Hlm 79.

² Rudi Indrajaya, Emilia Kontesa, Rizkika Arkan Putera Indrajaya, 2020, *Pengantar Hukum Agraria*, Refika Aditama, Bandung, Hlm. 18.

bukan sebagai pemilik hak tanah.³ Hak menguasai negara tersebut ditunjukkan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat untuk mewujudkan rakyat Indonesia yang bahagia dan sejahtera.⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pengertian agraria dalam arti luas, yang meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Bahkan mengacu pada Pasal 48 UUPA agraria meliputi pula ruang angkasa, yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha memelihara dan mengembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu. Dan dalam arti sempit agraria diartikan sebagai tanah.⁵

UUPA tidak mengatur perihal tanahnya, melainkan soal hak atas permukaan bumi saja, jadi tidak termasuk seluruh bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁶ Hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum untuk menggunakan permukaan bumi, tetapi dalam menggunakan permukaan bumi tersebut diperbolehkan menggunakan ruang di atas permukaan bumi, dan tubuh bumi yang ada di bawah permukaan bumi, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut.⁷

³ *Ibid.*

⁴ Retna Dewi Lestari, Tri Wisudawati dan Aris Prio Agus Santoso, 2021, *Hukum Agraria dan Tata Ruang*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, hlm. 47.

⁵ Endang Pandamdari, 2024, *Hukum Agraria Indonesia*, Literasi Nusantara Abadi Group, Malang, hlm. 1.

⁶ Orlas Reizal de Rooy, Hendrik Salmon, Renny Heronia Nendissa, *Hak Atas Tanah Pada Kawasan Konservasi*, Vol. 1, No. 1, 2021 hlm. 44.

⁷ Endang Pandamdari, 2022, *Hukum Agraria Indonesia*, Literasi Nusantara Abadi, Malang, hlm. 2.

Dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 jo. Pasal 3 (UUPA) menyatakan bahwa *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”*.

Hak tradisional yang paling mendasar bagi eksistensi masyarakat hukum adat adalah adanya hak ulayat atas tanah. Tanah tidak hanya semata-mata bernilai ekonomis, tetapi juga terdapat ikatan batin yang kekal dan mengikat anggota kelompok dengan tanahnya.⁸ Tanah ulayat tidak hanya dimanfaatkan sendiri oleh anggota kelompok sebagai pemilik tanahnya, tetapi juga dapat diberikan hak atas tanah kepada pihak lain dengan cara peralihan hak atas tanah ataupun pelepasan hak atas tanah untuk digunakan serta dimanfaatkan tanah tersebut.⁹

Dalam UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan kepada perorangan baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun publik. Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah menjadi haknya.¹⁰ Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam Pasal 16 Jo. Pasal 53 UUPA, antara lain:

- a. Hak milik;
- b. Hak guna usaha;
- c. Hak guna bangunan;
- d. Hak pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;

⁸ Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, Hlm. 17.

⁹ Soerjono Soekanto, 2011, *Hukum Adat Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 210.

¹⁰ Ratna Dewi Lestari, Tri Wisudawati, Aris Prio Agus Santoso, 2021, *Hukum Agraria & Tata Ruang*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, hlm. 63.

- h. *Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang diterapkan oleh undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53.*

Salah satu jenis hak atas tanah adalah hak pakai yang keberadaannya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah. Pasal 41 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa:

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Dalam Pasal 43 UUPA disebutkan bahwa “*sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang, sedangkan hak pakai atas tanah hak milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dapat dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan*”.

Dalam Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah (PP Nomor 18 Tahun 2021) disebutkan “*Hak pakai terdiri atas hak pakai dengan jangka waktu, dan hak pakai selama dipergunakan. Tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai dengan jangka waktu adalah tanah negara, tanah hak milik, dan tanah hak pengelolaan. Adapun tanah yang diberikan hak pakai selama dipergunakan adalah tanah negara dan tanah pengelolaan.*”

Dalam Pasal 52 PP Nomor 18 Tahun 2021 disebutkan “*Jangka waktu hak pakai di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang paling lama 20 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak pakai selama*

dipergunakan diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan dan dimanfaatkan. Sedangkan hak pakai dengan jangka waktu di atas tanah hak milik, diberikan jangka waktu paling lama 30 tahun, dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas tanah hak milik.

Dalam Pasal 53 PP Nomor 18 Tahun 2021 disebutkan “*Terjadinya hak pakai di atas tanah negara, karena diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri. Hak pakai di atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang hak pengelolaan. Dan terjadinya hak pakai di atas tanah hak milik adalah melalui pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*”.

Meskipun pengaturan hak pakai telah diatur dalam hukum positif Indonesia yang bertujuan menciptakan kepastian hukum, implementasi hak pakai di lapangan tidak luput dari konflik atau sengketa agraria dapat terjadi antara individu, kelompok, komunitas, badan hukum, ataupun pihak negara. Hal tersebut dipicu karena berbagai hal, seperti ketidakpastian status hukum tanah, minimnya pemahaman terhadap aturan dalam hukum agraria, serta alih fungsi lahan tanpa prosedur yang sah.

Salah satu sengketa hak pakai terjadi di kelurahan Balai Panjang kecamatan Payakumbuh Selatan (Bekas Kantor Balaikota Payakumbuh). Pada tahun 1996 tanah seluas 6.955 meter persegi yang dimiliki oleh kaum Dt. Sinaro Kayo dipinjamkan kepada Pemerintah Kota Payakumbuh untuk dijadikan objek wisata, namun pada kenyataannya tanah tersebut tidak digunakan sesuai dengan peruntukannya. Kemudian pada tahun 2003 Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Payakumbuh menerbitkan sertipikat hak pakai atas nama Pemerintah Kota

Payakumbuh yang menurut Dt. Sinaro Kayo penerbitan sertipikat tersebut tidak melibatkan kaumnya sebagai pemilik tanah yang dimana hal tersebut bertentangan dengan Pasal 53 Ayat 3 PP Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan *“Terjadinya hak pakai di atas tanah hak milik haruslah berdasarkan dengan adanya pemberian hak oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah”*. Pada tanggal 27 Juni 2013, 4 Maret 2016, dan 9 Januari 2021 Kaum J. Dt Sinaro Kayo telah meminta pengembalian tanah miliknya namun tidak mendapatkan respon dari Pemerintah Kota Payakumbuh. Di sisi lain pemerintah Kota Payakumbuh wajib menggunakan dan memelihara Barang Milik Daerah (BMD)/ aset daerah secara tertib efisien, dan akuntabel agar tidak menimbulkan kerugian materil, risiko kehilangan aset, serta potensi korupsi.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, peneliti tertarik untuk mengkaji bagaimana perolehan hak pakai tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dan bagaimana penggunaan tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Payakumbuh, sehingga peneliti ingin mengkaji sengketa tersebut dengan judul **“PEROLEHAN HAK PAKAI TANAH BEKAS KANTOR BALAIKOTA PAYAKUMBUH SEBAGAI BARANG MILIK DAERAH”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan di atas, dalam rangka mengkaji mengenai perolehan hak pakai tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh sebagai Barang Milik Daerah, maka dapat dirumuskan masalah yang akan dipertanyakan di dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana perolehan hak pakai tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh oleh Pemerintah Kota Payakumbuh?

2. Bagaimana penggunaan hak pakai tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh sebagai Barang Milik Daerah (BMD) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah penulis paparkan diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui perolehan hak pakai tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh oleh Pemerintah Kota Payakumbuh.
2. Untuk mengetahui penggunaan tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Payakumbuh.

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi penulis serta pihak-pihak yang berkepentingan. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Melatih kemampuan peneliti untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya dalam bentuk karya tulis ilmiah. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menerapkan keilmuan teoretis yang penulis dapatkan selama perkuliahan dan menghubungkannya dengan data yang peneliti peroleh di lapangan. Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi dan inspirasi untuk penelitian serupa di masa depan atau penelitian yang lebih mendalam.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti dalam bidang Hukum Agraria dan Sumber Daya Alam

terkhusus terkait dengan objek pertanahan. Penelitian ini juga sebagai persyaratan bagi peneliti untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas.

- b. Bagi publik, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pemahaman kepada pemerintah, praktisi hukum, maupun masyarakat umum secara luas yang berhubungan dengan hak pakai.

E. Metode Penelitian

Penelitian yang berjudul Perolehan Hak Pakai Tanah Bekas Kantor Balaikota Payakumbuh menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan masalah yuridis empiris, yaitu sebuah metode penelitian yang melihat dan meneliti peraturan perundang-undangan terkait dengan permasalahan yang diteliti, kemudian menghubungkan dengan fakta atau kenyataan yang ada di lapangan.¹¹ Dalam penelitian ini menelaah perolehan hak pakai tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dan penggunaan tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Payakumbuh berdasarkan hukum positif Indonesia.

2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini memiliki sifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang memaparkan fakta, situasi, dan fenomena, dengan tujuan untuk memperoleh gambaran lengkap tentang bagaimana keadaan hukum yang berlaku di suatu tempat.¹² Sifat penelitian deskriptif analitis

¹¹ Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta hlm. 31.

¹² Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 80.

bertujuan untuk mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan teori-teori hukum yang berkaitan dengan objek penelitian, serta pelaksanaan hukum di masyarakat yang terkait dengan objek penelitian.¹³

Penelitian ini memaparkan perolehan hak pakai tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dan penggunaan tanah bekas Kantor Balaikota Payakumbuh sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Payakumbuh.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

1) Data Primer

Jenis data primer adalah jenis data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya melalui wawancara dengan Dt. Sinaro Kayo, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh, Badan Keuangan Daerah (BKD) Kota Payakumbuh serta Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Payakumbuh. Kemudian oleh peneliti dilakukan pengolahan terhadap data tersebut.¹⁴

2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan jenis data yang diperoleh dari buku-buku yang berkaitan dengan objek penelitian, dokumen-dokumen resmi, hasil penelitian berupa skripsi, tesis, disertasi, serta peraturan perundang-undangan.¹⁵

a) Bahan Hukum Primer

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 106.

¹⁵ *Ibid.*

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah;
- (4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- (5) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;
- (6) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
- (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah;
- (9) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan objek penelitian.¹⁶ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan buku, jurnal, atau tulisan-tulisan yang lain yang berkaitan dengan objek penelitian.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang berkaitan dengan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dapat berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan lainnya.¹⁷

b. Sumber Data

1) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan cara untuk mendapatkan sumber data berasal dari bahan-bahan pustaka seperti dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, dan artikel.¹⁸

2) Studi Lapangan

Studi lapangan merupakan cara untuk mendapatkan sumber data dengan cara terjun langsung ke lapangan untuk meneliti objek penelitian dalam skripsi ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data yang lengkap dalam penelitian ini, maka teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data adalah:

a. Wawancara

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Satriya Nugraha, 2024, *Metode Penelitian Hukum*, Ruang Karya Bersama , Banjar, hlm. 59.

Wawancara adalah kegiatan dimana terdapat komunikasi dalam bentuk tanya jawab secara lisan antara dua orang, yang terdiri dari pencari informasi dan pemberi informasi.¹⁹ Wawancara akan menggunakan pertanyaan terbuka kepada pihak pemilik tanah yakni Dt. Sinaro Kayo, Pemerintah Kota Payakumbuh sebagai pemegang hak pakai (Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh), BKD Kota Payakumbuh serta Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Payakumbuh yang menerbitkan sertifikat hak pakai.

b. Studi Dokumen

Metode studi dokumen mencakup pengumpulan data dengan mencari dan mengkaji teori dari peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, jurnal hukum, maupun dokumen lain yang ditemukan selama pendidikan.

5. Pengolahan Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data merupakan kegiatan untuk merapikan data yang diperoleh dari lapangan sehingga siap untuk dianalisis.²⁰ Data yang diperoleh kemudian dikumpulkan dan diproses melalui *editing* yang bertujuan untuk mengolah data dengan cara meninjau kembali data yang telah diperoleh melalui wawancara dan studi dokumen. Kegiatan pengolahan data juga merupakan kegiatan untuk menyaring data-data yang telah diperoleh, sehingga data yang dimasukkan bukanlah data keseluruhan, melainkan data yang sudah dipilih dan dipilah yang berkaitan dengan objek penelitian.

¹⁹ Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 106.

²⁰ Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 72.

b. Analisis Data

Analisis data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah untuk dipahami. setelah melakukan pengolahan terhadap data, selanjutnya dilakukan analisis terhadap data tersebut secara kualitatif. Analisis data secara kualitatif memungkinkan penulis untuk menjabarkan data yang telah dikumpulkan, baik itu yang berasal dari undang-undang, maupun data yang diperoleh di lapangan, serta pendapat ahli. Lalu kemudian disimpulkan menggunakan metode berpikir deduktif yang menarik kesimpulan dari hal yang umum ke hal yang lebih khusus, sehingga pada akhirnya gambaran dari permasalahan tersebut akan terlihat dengan jelas nantinya.

