

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan tanah sangat penting dalam kehidupan manusia, yang ditunjukkan oleh fungsi tanah sebagai media pengikat (*Integrative factor*). Demikian juga bagi hubungan kemasyarakatan, terutama sebagai sarana pemersatu dan sebagai media pemenuh kebutuhan hidup (*Economic factor*) bagi masyarakat tersebut.<sup>1</sup>

Berdasarkan fungsinya tanah sebagaimana dimaksudkan, hal ini dapat dikatakan sebagai sarana pemersatu, terutama dilihat dari manfaatnya sebagai tempat tinggal bersama di wilayah tertentu. Keterkaitan masyarakat dengan tanah di tempat mereka hidup, mengakibatkan keberadaan tanah bagian dari kebutuhan yang sangat mendasar bagi manusia.

Menurut Hermayulis, bahwa keberadaan tanah pada dasarnya merupakan sebagai alat pemenuh kebutuhan hidup baik berupa tempat tinggal juga memenuhi kebutuhan lainnya, seperti untuk tempat usaha, bahkan bagi pemerintahpun keberadaan tanah juga sangat diperlukan dalam usaha mendirikan atau membangun tempat pelayanan bagi masyarakatnya, misalnya kantor, sarana jalan, rumah sakit dan sebagainya. Artinya, keberadaan tanah sangat dibutuhkan, sebaliknya jumlahnya juga tidak bertambah, sementara itu kebutuhan akan tanah semakin meningkat karena jumlah manusia semakin bertambah, bahkan pada saat meninggalpun membutuhkan tanah.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Hermayulis, 2003, *Penguasaan dan Pengelolaan Tanah di Kawasan Kuasa Pertambangan di Daerah Kota Sawahlunto*, Proposal kajian, Pusat Kajian dan Konsultasi Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Andalas, hlm. 1.

<sup>2</sup>*Ibid.*

Tanah bagi kebanyakan orang juga merupakan sumber status yang penting untuk menunjukkan "keberadaan" seseorang. Semakin banyak bidang tanah yang dimiliki maka menunjukkan bahwa orang tersebut semakin berada atau kaya dan dihormati oleh orang lain. Sebagai simbol status orang selalu menginginkan tanah yang luas, bidang tanah yang lebih banyak dan terletak di kawasan yang strategis dan tanah sebagai simbol status merupakan salah satu motif mendorong orang untuk menguasai tanah.<sup>3</sup>

Tanah bagi rakyat Indonesia merupakan suatu hal penting, karena semua aktifitas dalam kehidupan sehari-harinya tergantung kepada tanah, dikatakan pula bahwa terdapat hubungan magis religius antara manusia dengan tanah, karena manusia dari hidup sampai matinya tidak terlepas dari tanah. Perkembangan perekonomian yang pesat juga memerlukan tanah dalam kegiatan ekonomi, seperti jual beli, sewa menyewa, pembebanan hak atas tanah yang dijadikan jaminan utang karena adanya pemberian kredit, sehingga semakin lama semakin terasa perlunya suatu jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah.

Berkaitan dengan itu, di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ditentukan bahwa "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." Hal ini berarti, bahwa dengan dikuasai bumi, air, dan

---

<sup>3</sup>Muchtar Wahid, 2005, *Analisis Deskriptif Terhadap Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Sinopsis Disertasi Pengukuhan Gelar Doktor Program Pascasarjana Universitas Hasanudin, Makassar, hlm. 38.

kekayaan alam oleh Negara, pemerataan atas hasil-hasil pengelolaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam ini dapat tercapai.<sup>4</sup>

Prinsip dasar di atas, kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang kemudian disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yakni tentang Hak Menguasai Tanah dari Negara, yang memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Isi pasal tersebut menyebutkan, bahwa Hak Menguasai Negara tidak menempatkan Negara sebagai pemilik tanah, tetapi pemberian kewenangan kepada negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia. Hal itu tidak lain ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum<sup>5</sup>.

Dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara berada dalam kewenangan Presiden sebagai mandataris MPR yang dibantu oleh Menteri Agraria dengan aparat-aparatnya. Menurut Pasal 2 Ayat (4) UUPA, penyelenggaraan hak menguasai negara dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra (propinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan dan desa)

---

<sup>4</sup>Hasni, 2008. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH)*. Jakarta: Rajawali Pers. hlm 14-15

<sup>5</sup>Mansour Fakhri, 2003. *Landreform di desa dan penatagunaan tanah (dalam konteks UUPA-UUPR-UUPLH)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 14-15

bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya.

Hal di atas dapat dikatakan, bahwa pemerintah daerah atas kekuatan undang-undang bisa mempunyai wewenang hak menguasai negara yang dipegang dan diletakan pada kepala daerahnya, dan bagi persekutuan masyarakat adat dapat diberikan hak menguasai negara, sepanjang dalam persekutuan adat tersebut masih ada dan diakuinya hak ulayat dari persekutuannya.<sup>6</sup>

Sejalan dengan pernyataan tersebut di atas, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia secara formal sudah berlangsung sejak berlakunya UUD negara RI tahun 1945. Dimana pengaturan otonomi daerah terletak pada undang-undang<sup>7</sup> yang mengatur tentang pemerintah daerah yang terus berganti, dan terakhir pengaturannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sesuai dengan ketentuan Pasal 27 Ayat (4), maka UU No.23 Tahun 2014 menganut asas otonomi luas, sebagaimana tertuang dalam penjelasan angka 1 yang berbunyi :” kemudian Pasal 18 Ayat (2) dan Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.”

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus di atur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan aset atau barang milik daerah. Di Indonesia, konsep Pengelolaan Aset atau Barang Milik Daerah telah di atur

---

<sup>6</sup>Ibid,hlm 36

<sup>7</sup>Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014. Sementara itu, gambaran teknis bagaimana aset daerah itu dikelola, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. Sebagaimana telah di ubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016.

Barang milik daerah atau aset merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat<sup>8</sup>. Untuk itu pemerintah dituntut dapat mengelola kekayaan daerah secara profesional, transparan, akuntabel, efisien, dan efektif mulai dari tahap perencanaan, pendistribusian, dan pemanfaatan serta pengawasannya<sup>9</sup>. Sampai saat ini masih banyak pemerintah daerah mengalami kendala dalam mengelola aset karena dalam pencatatan aset selalu berubah-ubah, baik berubah karena pengadaan (pembelian), berubah karena pengapusan, bahkan karena adanya kehilangan karena dicuri, dihilangkan, atau mungkin ada yang digelapkan. Selain itu, ada yang mati untuk aset berupa pohon dan hewan. Perubahan aset ini akan berakibat pada perubahan pencatatan mulai dari proses perencanaan sampai dengan penghapusan bahkan pemusnahan<sup>10</sup>.

Salah satu aset yang paling sulit dalam pengelolaannya adalah aset tanah. Tanah merupakan aset pemerintah yang sangat vital dalam operasional

---

<sup>8</sup>M.Yusuf, 2010,*Delapan Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik*, Salemba Empat, Jakarta, .hlm. 11.

<sup>9</sup>Chabib Soleh Dan Heru Rochmansjah, 2010, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah; Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang baik*. Cetakan Edisi Kedua, Fokusmedia, Bandung, hlm. 167.

<sup>10</sup>M.yusuf, *Op.Cit.*, hlm. 23.

pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan tanah aset daerah banyak ragamnya dengan status penggunaan yang juga bermacam-macam, sehingga banyak kepentingan terhadap tanah-tanah tersebut<sup>11</sup>. Untuk mengadministrasikan tanah-tanah aset daerah bukanlah hal yang mudah untuk saat ini, karena tanah yang dikuasai pemerintah daerah adalah tanah-tanah yang sudah turun menurun dikuasai pemerintah daerah dan surat-suratnya yang mudah ditelusuri dan ada pula sulit ditelusuri bukti kepemilikannya<sup>12</sup>.

Dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Amandemen III, menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara hukum salah satu prinsipnya yaitu adanya jaminan kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum, yang berisi nilai-nilai kebenaran dan keadilan, dengan memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negara. Hal ini berarti, bahwa untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus kongkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah, yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dapat dengan mudah membuktikan haknya.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara, Pasal 1 yaitu Hak atas penguasaan atas tanah negara sebagaimana dimaksud Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953 yang diberikan kepada Departemen-departemen,

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, hlm. 11.

<sup>12</sup>*Ibid.*, hlm. 59.

Direktorat-direktorat dan daerah-daerah Swatantra sebelum berlakunya peraturan ini sepanjang tanah-tanah tersebut hanya dipergunakan untuk instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan. Selanjutnya Pasal 5 ketentuan di atas menentukan, bahwa apabila tanah-tanah Negara sebagai dimaksud dalam pasal 4 Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 Tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara, selain dipergunakan oleh instansi-instansi itu sendiri, juga dimaksud untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka oleh Menteri Agraria tanah-tanah tersebut akan diberikan kepada instansi tersebut dengan hak pengelolaan.

Pengaturan lebih lanjut dari Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 adalah Peraturan Menteri Agraria No.1 tahun 1966 tentang pendaftaran hak pakai dan hak pengelolaan. Dalam pasal 1 peraturan menteri agraria no 1 tahun 1966 menyatakan bahwa hak pakai yang diperoleh departemen-departemen, direktorat-direktorat, dan daerah-daerah swatantra, dan hak pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam peraturan menteri agraria nomor 9 tahun 1965 harus didaftar.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah diberikan sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA. Untuk menindak lanjutkan pasal 19 ayat (1) UUPA maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam perkembangannya banyak

sekali persoalan yang muncul dan tidak dapat diselesaikan oleh Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 maka pemerintah mengeluarkan kembali Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1997. Pelaksanaannya berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.<sup>13</sup>

Hal tersebut dapat diartikan, bahwa selama belum dibuktikan, sebaliknya maka data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus diterima sebagai data yang benar. Sertifikat merupakan suatu bukti kepemilikan dan jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat dalam mempertahankan kepemilikannya atas tanah yang mereka miliki. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi:

1. Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak);
2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak);
3. Kepastian hukum mengenai haknya.<sup>14</sup>

Menurut Sri Soedewi Maschun Syofwan, bahwa bagi pemerintah sangat penting untuk melakukan pendaftaran tanah aset yang dimilikinya, ini berkaitan dengan upaya pengelolaan tanah yang diperuntukkan untuk pembangunan ataupun pemanfaatan lahan tanah yang bisa diperdayakan. Dengan dilakukannya pendaftaran tanah, maka pihak ketiga dapat dengan

---

<sup>13</sup>Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 153.

<sup>14</sup>Aartje Tehupeiry, 2012, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Raih Asa Sukses, Jakarta, hlm. 10.

mudah melihat hak-hak apa serta beban-beban apa saja yang ada atau melekat pada bidang tanah tersebut. Dengan demikian terpenuhi syarat tentang pengumuman ( *openbaarheid* ), yang dapat dipertahankan oleh siapapun juga dan dapat dialihkan dan lain-lain yang merupakan salah satu azas yang melekat kepada hak-hak yang bersifat kebendaan.<sup>15</sup>

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, pensertifikatan tanah-tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah penting dilakukan. Dalam Pasal 49 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah pusat/daerah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Ini ditegaskan oleh pemerintah yang mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Pasal 43 yang menyebutkan bahwa :

- a. Barang milik negara/daerah berupa tanah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan;
- b. Barang milik negara/daerah berupa bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama Pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan;
- c. Barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama pengguna barang;
- d. Barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan harus dilengkapi dengan bukti kepemilikan atas nama pemerintah daerah yang bersangkutan.

Sesuai dengan paradigma baru otonomi daerah dan peningkatan tuntutan dari penyelenggaraan pemerintah daerah yang menhendaki pemerintahan yang bersih (*Clean Government*) dan pemerintahan yang baik

---

<sup>15</sup>Sri Soedewi Maschun Syofwan, 2005, *Hukum Perdata: Hak Jaminan Atas Tanah*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 6.

(*Good Government*) mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governmand*), Pemerintah Daerah dituntut secara baik dalam Pengelolaan Kekayaan Daerah, baik dalam pelaksanaan keuangan daerah maupun pengelolaan barang milik daerah, yang disusun pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah dalam pengelolaan kekayaan daerah, akan diawasi dan diperiksa secara internal maupun eksternal, guna pertanggungjawaban pelaksanaannya, salah satunya oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), yang akan melakukan pengujian kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Kabupaten Mukomuko dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir, dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), selalu mendapat opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Hal ini menggambarkan bahwa masih terdapatnya kelemahan dan permasalahan dalam pengelolaan keuangan dan aset daerah, salah satunya dalam pengelolaan aset berupa tanah yaitu masih terdapatnya beberapa bidang tanah dilingkungan Pemerintah Kabupaten Mukomuko yang belum mempunyai sertifikat.

Belum adanya sertifikat beberapa bidang tanah milik Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko, yang masih berupa SKT dan/atau bidang tanah yang tidak memiliki keterangan, menjadi urusan yang harus segera diselesaikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko, sebagaimana diketahui, sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah.<sup>16</sup>Menurut

---

<sup>16</sup>Pasal 1 Angka (20) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagai mana 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 dibuku tanah yang bersangkutan.

BoediHarson, tanda bukti hak atas tanah tersebut merupakan hasil dari kegiatan pendaftaran pendaftaran tanah. Dengan adanya sertipikat, maka pada bidang tanah dapat diketahui kepastian letak tanah, batas-batas tanah, luas tanah, bangunan dan jenis tanaman yang ada di atasnya, siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain. Semua itu diperlukan untuk mencegah timbulnya sengketa dikemudian hari.<sup>17</sup>

Demikian pula inventarisir aset Pemerintah daerah Kabupaten Mukomuko dan penyegeraan pengurusan sertifikat terhadap tanah aset Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko mutlak dibutuhkan, jika sertifikasi aset ini tidak diselesaikan, maka bisa saja aset-aset milik Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko jatuh ke pihak ketiga ataupun swasta dan akhirnya merugikan Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko. Untuk itu Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko tentunya selalu menargetkan memperoleh Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam penilaian Laporan Keuangan dan Aset Daerah.

Oleh karenanya, peran serta seluruh Perangkat Daerah perlu ditingkatkan untuk lebih memperhatikan dalam pengelolaan aset daerah. Khususnya Badan Keuangan Daerah (BKD) Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko sebagai Badan yang memiliki kewenangan lebih luas dalam pengelolaan aset daerah.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, hal ini menarik untuk dikaji lebih mendalam dalam bentuk kajian ilmiah berupa tesis dengan judul “Pendaftaran

---

<sup>17</sup>Boedi Harson. 2005. *Op.Cit.* Hlm 71

Tanah Aset Pemerintah Daerah Pada Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Mukomuko.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka permasalahan penelitian ini sebagai berikut :

- a. Bagaimana bentuk pengaturan hukum pendaftaran tanah aset pemerintah daerah pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Mukomuko?;
- b. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah aset pemerintah pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Mukomuko?;
- c. Bagaimana akibatnya terhadap tanah aset Pemerintah Daerah Mukomuko yang tidak di daftar pada Kantor Pertanahan Nasional Mukomuko?.

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk pengaturan hukum pendaftaran tanah aset pemerintah daerah pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Mukomuko;
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah aset pemerintah pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Mukomuko;
3. Untuk mengetahui akibat hukumnya terhadap tanah aset Pemerintah Daerah Mukomuko yang tidak di daftar pada Kantor Pertanahan Nasional Mukomuko.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk memenuhi kewajiban peneliti dalam menyelesaikan tugas akhir, untuk mendapatkan gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang;
- b. Memberikan referensi kepada peneliti yang membutuhkan data yang kongkrit untuk peneliti berikutnya.dalam penelitian yang sama;
- c. Memberikan pengetahuan dan informasi bagi peneliti serta lembaga terkait dalam membuat suatu kebijakan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Terhadap keaslian penulis penelitian ini, sebelumnya di daerah Kabupaten Mukomuko sepengetahuan penulis belum ada yang melakukan penelitian terhadap pendaftaran tanah aset Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Mukomuko.Tesis ini merupakan asli hasil pemikiran penulis sendiri dengan berpedoman kepada tesis terdahulu, dimana tesis penulis berbeda dalam hal rumusan permasalahannya.

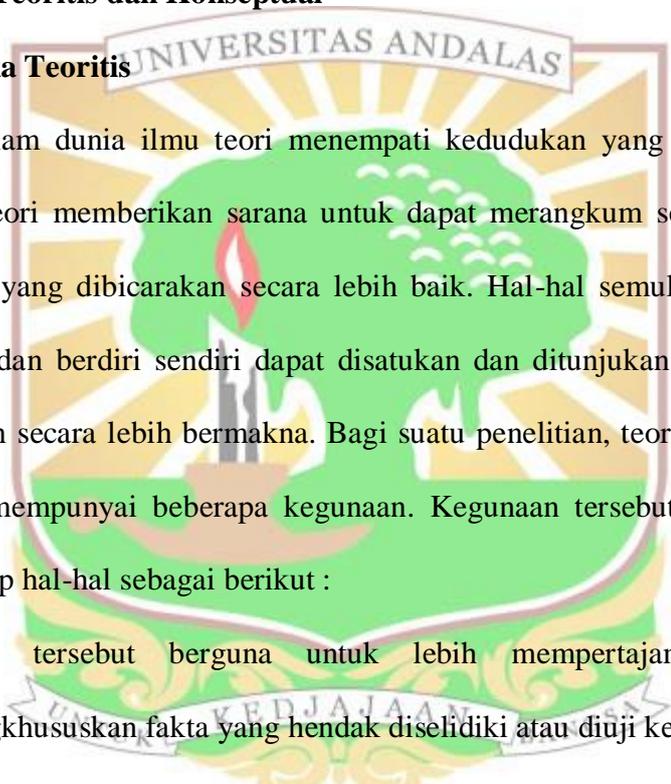
Berdasarkan kajian dan penelusuran keperpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Pustaka Pusat Universitas Andalas dan studi media beberapa yang dilakukan, diketahui telah ada penelitian terdahulu yang berkaitan penelitian yang berjudul “Pendafran Tanah Aset Pemerintah Kota Padang” oleh Nessa Fajriyana Farda Program Magister Ilmu Hukum Tahun 2015 dengan rumusan masalah tentang 1. Bagaimana kondisi fisik dan yuridis tanah aset pemerintah Kota Padang? 2. Bagaimana proses pendaftaran tanah aset

pemerintah Kota Padang? 3. Bagaimana dukungan satuan kerja perangkat daerah dan dewan perwakilan rakyat Kota Padang terhadap pendaftaran tanah aset Pemko?

Dengan demikian penulisan ini memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian di atas. Persamaannya adalah penelitian ini sama-sama membahas mengenai pendaftaran tanah aset pemerintah, adapun perbedaannya adalah pengaturan hukum dan akibat hukum terhadap tanah aset pemerintah.

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

### **1. Kerangka Teoritis**



Dalam dunia ilmu teori menempati kedudukan yang sangat penting karena teori memberikan sarana untuk dapat merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal semula yang tampak tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara lebih bermakna. Bagi suatu penelitian, teori atau kerangka teoritis mempunyai beberapa kegunaan. Kegunaan tersebut paling sedikit mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih menghususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya;
- b. Teori sangat berguna didalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur, konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi;
- c. Teori biasanya merupakan suatu ikhtiar daripada hal-hal yang telah diketahui serta di uji kebenarannya menyangkut objek yang di teliti;
- d. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan

mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa akan datang;

- e. Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.

Sehubungan dengan hal di atas, sebagai penelitian hukum yuridis sosiologis (empiris), penelitian ini mengkaji Pendaftaran Tanah Aset Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Mukomuko. Oleh karena itu, agar masalahnya menjadi jelas, maka penelitian ini menggunakan kerangka teoritis :

### **1.1 Teori 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 deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam 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> Menurut Gustav Radbruch, Hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

- 1) Asas kepastian hukum (*rechtmatigheit*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis;

---

<sup>18</sup>Bolmer Hutasoit, *Artikel Politik Hukum: Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch*, <http://bolmerhutasoit.wordpress.com/2011/10/07/artikel-hukum-tujuan-hukum-menurut-gustav-radbruch/> diakses pada tanggal 1 September 2017.

- 2) Azas keadilan hukum (gerechtigheit).Azas ini meninjau dari sudut filosofis,dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang didepan pengadilan;
- 3) Azas kemanfaatan hukum (zwechmatigheid atau doelmatigheid atau utility).

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu: Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah. Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.<sup>19</sup>

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto, bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:

---

<sup>19</sup>Sutanto,  
*MemahamiKepastian(dalam)Hukum*,<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/memahami-kepastian-dalam-hukum>, diakses pada tanggal 17 Oktober 2017.

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.<sup>20</sup>

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan, bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainly*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.<sup>21</sup>

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, keculikeadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah

---

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>*Ibid.*

keadilan.<sup>22</sup> 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>23</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>24</sup>

## 1.2 Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Berbicara mengenai kewenangan tidak akan terlepas dari asas legalitas, oleh karena asas legalitas merupakan

---

<sup>22</sup>Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 59.

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

<sup>24</sup>Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm. 82-83.

dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah. Penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan pada asas legalitas, bearti bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.<sup>25</sup>

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus bearti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal bearti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Vertikal bearti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.<sup>26</sup>

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi,

---

<sup>25</sup>Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 70.

<sup>26</sup>Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah Pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000, hlm.1-2 dikutip dari Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm.72.

delegasi, dan mandat ini H.D. Van Wijk/*willemkonijnenbelt* mendefinisikan sebagai berikut<sup>27</sup>:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Sehubungan dengan itu, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 angka (6) UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut dinyatakan bahwa: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuann Republik Indonesia”. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten dan daerah kota dengan tujuan untuk lebih mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Dalam era otonomi daerah tersebut, pemerintahan daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengelola kekayaan daerahnya. Salah satunya mengenai pengelolaan administrasi aset, khususnya tanah dalam bentuk pensertifikatan. Pensertifikatan tanah-tanah aset daerah ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang

---

<sup>27</sup>*Ibid.*, hlm. 74.

Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Disamping itu, juga ada beberapa peraturan lainnya yang berhubungan dengan pensertifikatan aset/barang milik daerah. Misalnya, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Adapun pengetahuan tentang peraturan tersebut akan sangat membantu dalam melakukan pengelolaan aset/barang milik daerah. Apabila para pejabat pengelola aset/barang milik daerah tidak memahami peraturan-peraturan sebagaimana tersebut di atas, dimungkinkan akan terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaannya.

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

Selain itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah juga harus berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini dijadikan sebagai salah satu tolak ukur untuk menilai apakah tindakan

pemerintahan itu sejalan dengan negara hukum atau tidak<sup>28</sup>. Dengan kata lain, asas-asas ini berfungsi sebagai norma pengarah bagi organ pemerintahan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik pertama kali muncul dan dimuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Baik dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Dalam Pasal 3 UU Nomor 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu sebagai berikut:<sup>29</sup>

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

---

<sup>28</sup>Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan kedelapan, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 230.

<sup>29</sup>*Ibid.*, hlm. 241-242.

- 6) Asas Profesionlitas, yaitu asas yang mengutamakan keadilan yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 7). Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat mempertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>30</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Suatu kerangka konseptual, merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi akan merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala itu sendiri biasanya dinamakan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dalam fakta tersebut.<sup>31</sup>

Disini terlihat dengan jelas, bahwa suatu konsep atau suatu kerangka konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengarah atau pedoman yang lebih kongkrit daripada kerangka teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun demikian, suatu kerangka konseptual berkala, kadang-kadang dirasakan masih juga abstrak, sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat menjadi pegangan kongkrit di dalam proses penelitian<sup>32</sup>. Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, dibuatlah

---

<sup>30</sup>*Ibid.*, hlm. 241-242.

<sup>31</sup>Soejono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 132.

<sup>32</sup>*Ibid.*, hlm. 133.

beberapa definisi konsep dasar sebagai acuan agar penelitian ini sesuai dengan yang diharapkan, yaitu :

1. Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dsb); beliau meninjau pembangunan jalan diwilayahnya; kegiatan ini merupakan salah satu garis-garis besar haluan negara.

2. Tata Cara

Tata cara memiliki dua arti, tata cara berasal dari kata dasar tata. Tata cara adalah sebuah homonim karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Menurut adat kebiasaan tata cara itu bearti aturan (cara) atau proses.

3. Pendaftaran Tanah

Meskipun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur tentang pendaftaran tanah, namun tidak termasuk didalamnya tentang apa pengertian pendaftaran tanah secara konkrit. Didalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah misalnya, juga tidak ada memberikan tentang apa pengertian dari pendaftaran tanah secara komprehensif.<sup>33</sup> Namun didalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ada dijelaskan sekilas tentang pengertian pendaftaran tanah yang merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi : pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.

---

<sup>33</sup>Urip Santoso, 2011, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Prenada Media Grup Cetakan Ke-2, Jakarta, hlm. 12.

Pengertian pendaftaran tanah seperti yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disebutkan yaitu, serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkisenambungan 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 yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membaninya.<sup>34</sup>

Berdasarkan hal di atas, berkaitan dengan pendaftaran tanah menurut para ahli sebagai berikut :

- a. A. P. Parlindungan, beliau mengatakan bahwa pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu atau capita atau unit yang diperbuat untuk tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkisenambungan) dari hak atas tanah.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 138.

<sup>35</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.* hlm. 12.

- b. Pengertian pendaftaran tanah secara istilah menurut Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis adalah ditemukan nya istilah pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin yang disebut “*Capistratum*”, di Jerman dan Italia disebut “*Catastro*”, di Perancis disebut “*Cadastre*”, di Belanda dan di Indonesia terkenal dengan istilah “*Kadastrale*” atau “*Kadaster*”. Maksud dari *Capistratum* atau *Cadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.<sup>36</sup>
- c. Boedi Harsono mengatakan, sebutan pendaftaran tanah atau *land registration* : menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran tanah atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam “daftar tanah”. Kata “*Kadaster*” yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin “*Capistratum*” yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah.<sup>37</sup>

Hal tersebut dapat dikatakan, bahwa pendaftaran tanahnya merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus,

---

<sup>36</sup>*Ibid.*, hlm. 13

<sup>37</sup>*Ibid.*

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.

## **G. Metode Penelitian**

Menurut Soejono Soekanto, metodologi merupakan unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.<sup>38</sup> Dalam melaksanakan penelitian hukum ini, digunakan teknik-teknik tertentu agar penelitian dilaksanakan sesuai dengan tujuannya. Berkaitan dengan itu, ada beberapa tahap yang dilakukan:

### **1. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini digunakan pendekatan masalah yuridis sosiologis, yaitu suatu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta hukum yang terdapat di lapangan.

### **2. Sifat Penelitian**

Sedangkan jenis penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian yang bersifat deksriptif yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam

---

<sup>38</sup>Soejono Soekanto. *Op.Cit.* hlm. 7.

masyarakat. Artinya, hasil penelitian ini menggambarkan hal-hal yang berkaitan dengan fakta sebenarnya yang ditemui sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian yang telah dirumuskan.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

#### a. Data primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden (objek penelitian). Data primer dapat diperoleh melalui observasi. Sumber data primer diperoleh dari penelitian lapangan. Dalam penelitian ini penulis melakukan penyesuaian mengenai upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Mukomuko dalam mengelola dan menata tanah aset pemerintah daerah dengan melakukan pendaftaran ke Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Mukomuko.

#### b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum yang meliputi :

##### 1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi individu atau masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian yang dilakukan seperti :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang terakhir saat ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Tanah-Tanah Negara.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang perubahan atas peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 pendaftaran tanah.
10. Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
11. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 yang telah di ubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah.
12. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 dan terakhir telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.

14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah.
15. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara.
16. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian hak atas tanah dan kegiatan pendaftaran tanah tertentu

2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti :

- a) Hasil Penelitian Terdahulu
- b) Teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lainnya, serta makalah, jurnal dan artikel yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk mempermudah pengumpulan data dalam penelitian ini, adapun teknik pengumpulan data dilakukan sebagai berikut :

- a) Wawancara terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui tanya jawab secara terstruktur kepada pihak terkait sehubungan dengan penelitian penulis.
- b) Studi Dokumen yaitu penelitian dengan cara mempelajari kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

## 5. Pengelolaan Data dan Analisis Data

Analisis ini merupakan penyusunan terhadap data yang telah diolah untuk mendapat suatu kesimpulan. Dalam penulisan ini, setelah data terkumpul kemudian dilakukan analisis kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan dalam penelitian terhadap data-data yang terkumpul, serta dalam bentuk kalimat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan pakar, pandangan aparat penegak hukum, termasuk pengalaman dalam penelitian.

