

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan Negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik pada tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.¹ Demikian pentingnya kegunaan tanah bagi hidup dan kehidupan manusia, maka campur tangan Negara melalui aparatnya dalam tatanan hukum pertanahan merupakan hal yang mutlak.² Hal ini ditindaklanjuti dengan pemberian landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah, sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD Negara RI) Tahun 1945 yang merupakan acuan dasar dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara.³

Pada Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945, disebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hal ini berarti, bahwa dengan dikuasainya bumi, air, dan kekayaan alam oleh Negara,

¹ Boedi Harsono. 2003. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti. hlm 3.

² Hambali Thalib. 2009. *Sanksi Pidana Dalam Konflik Pertanahan; Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana. hlm 1.

³ Adrian Sutedi. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm 229.

pemerataan atas hasil-hasil pengelolaan terhadap bumi, air, dan kekayaan alam ini akan dapat tercapai.⁴ Prinsip tersebut 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 peruntukkan, 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 ini 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.⁵

Dalam pelaksanaan Hak Menguasai Negara (HMN) 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) bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya.

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

⁵ Mansour Fakih. 2003. *Landreform Di Desa*. Cetakan I. Maret 2003. Yogyakarta: Read Book. hlm 34-35.

Dengan demikian, pemerintah daerah atas kekuatan undang-undang bisa mempunyai wewenang HMN yang dipegang dan diletakkan pada kepala daerahnya, dan bagi persekutuan masyarakat adat dapat diberikan HMN, sepanjang dalam persekutuan adat tersebut masih ada dan diakuinya hak ulayat dari persekutuannya.⁶

Sejalan dengan pernyataan tersebut di atas, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia secara formal sudah berlangsung sejak berlaku UUD Negara RI Tahun 1945 (Pada awal masa kemerdekaan Negara RI). Dimana pengaturan otonomi daerah terletak pada undang-undang⁷ yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang terus berganti, dan terakhir pengaturannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Ayat (5) Perubahan Kedua UUD Negara RI, maka UU No. 32 Tahun 2004 menganut asas otonomi luas, sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Angka (1) Huruf (b) yang berbunyi: “Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan di dalam undang-undang ini”.⁸ Selain prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan keseimbangan

⁶ *Ibid.* hlm 36.

⁷ 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.

⁸ Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers. hlm 226.

hubungan antar pemerintahan. Dengan kata lain, prinsip otonomi saat ini berdasarkan atas asas desentralisasi berkeimbangan.⁹

Berdasarkan uraian di atas, maka otonomi daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat (melalui desentralisasi) untuk menjalankan hak, kewajiban, dan wewenang yang dimilikinya untuk mengatur rumah tangganya sendiri sehingga dapat meningkatkan daya dan hasil guna untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya dan melakukan pembangunan di daerahnya.¹⁰

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, telah menimbulkan konsekuensi dari otonomi daerah yaitu pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹¹

⁹ Arie Sukanti Hutagalung. 2009. *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Rajawali Pers. hlm 107.

¹⁰ *Ibid.* hlm 108.

¹¹ Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan aset atau barang milik daerah. Di Indonesia, Konsep pengelolaan aset/barang milik daerah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008. 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, yang disingkat dengan Permendagri Nomor 17 Tahun 2007 (Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 21 Maret 2007).

Sebagaimana diketahui, aset/barang milik daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat.¹² Untuk itu, pemerintah daerah dituntut dapat mengelola kekayaan daerah secara profesional, transparan, akuntabel, efisien, dan efektif mulai dari tahap perencanaan, pendistribusian, dan pemanfaatan serta pengawasannya.¹³ Akan tetapi, 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 penghapusan, bahkan karena adanya kehilangan karena dicuri, dihilangkan, atau mungkin ada yang digelapkan. Selain itu, ada yang mati untuk aset berupa pohon dan hewan.

Undang-Undang ditentukan menjadi urusan Pemerintah, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

¹² M. Yusuf. 2010. *Delapan langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik*. Jakarta: Salemba Empat. hlm 11.

¹³ Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah; Sebuah Pendekatan Struktural Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*. Cetakan Edisi Kedua. Bandung: Fokusmedia. hlm 167.

Perubahan aset ini akan berakibat pada perubahan pencatatan mulai dari proses perencanaan sampai dengan penghapusan bahkan pemusnahan.¹⁴

Salah satu aset yang paling sulit dalam pengelolaannya adalah aset tanah. Tanah merupakan aset pemerintah yang sangat vital dalam operasional pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan tanah aset daerah banyak ragamnya dengan status penggunaan yang juga bermacam-macam, sehingga terjadi banyak kepentingan terhadap tanah-tanah tersebut.¹⁵ Untuk mengadministrasikan tanah-tanah aset daerah bukanlah hal yang mudah saat ini, karena tanah yang dikuasai pemerintah daerah adalah tanah-tanah yang sudah turun-temurun dikuasai oleh pemerintah daerah dan bukti surat-suratnya ada yang mudah ditelusuri dan ada pula yang sulit ditelusuri bukti kepemilikannya.¹⁶

Dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD Negara RI 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 konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah, yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dapat dengan mudah membuktikan haknya

¹⁴ M. Yusuf. *Op.Cit.* hlm 23.

¹⁵ *Ibid.* hlm 11.

¹⁶ *Ibid.* hlm 59.

atas tanah yang dikuasainya. Dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahannya.¹⁷ Berdasarkan hal tersebut, terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah yang merupakan aset atau kekayaan negara juga perlu memiliki jaminan kepastian hukum atas tanah-nya tersebut.

Sebelum berlakunya UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Tanah-Tanah Negara telah memuat Ketentuan-Ketentuan Khusus mengenai Daerah Swatantra, yaitu “bahwa kepada Daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan atas Tanah Negara oleh Menteri Dalam Negeri, dengan tujuan untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak menurut ketentuan Menteri Dalam Negeri (sekarang Badan Pertanahan Nasional).

Dengan telah berlakunya UUPA, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara Dan Ketentuan-Ketentuan Tentang Pelaksanaan Selanjutnya. Dalam Pasal 1 Permen Agraria pada prinsipnya dinyatakan bahwa:

Penguasaan Atas Tanah Negara sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, yang telah diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra, sepanjang tanah-tanah Negara tersebut dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi Hak Pakai. Namun, apabila penguasaan Tanah Negara tersebut selain dipergunakan

¹⁷ Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. hlm 470.

untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan atas Tanah Negara tersebut di atas dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Pengaturan lebih lanjut dari Permen Agraria No. 9 Tahun 1965 adalah Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Pasal 1 Permen Agraria No. 1 Tahun 1966 menyatakan bahwa, “Hak Pakai yang diperoleh Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah-daerah Swatantra, dan Hak Pengelolaan sebagai dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 harus didaftar.”

Disamping itu, sebagai tindak lanjut dari perintah Pasal 19 Ayat (1)¹⁸ UUPA, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berpatokan pada perkembangan yang begitu pesat dan banyaknya persoalan pendaftaran tanah yang muncul ke permukaan dan tidak mampu diselesaikan oleh PP No. 10 Tahun 1961, maka setelah berlaku selama kurang lebih 38 tahun, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1997, yang pelaksanaannya berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.¹⁹

Setelah adanya UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004, pensertipikatan tanah-tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah

¹⁸ Pasal 19 Ayat (1) UUPA; untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan pemerintah.

¹⁹ Supriadi. 2010. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm 153.

penting dilakukan. Dalam Pasal 49 Ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004 disebutkan bahwa “Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertipikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan”.

Hal ini dikuatkan oleh Pasal 33 PP No. 6 Tahun 2006 yang menyebutkan bahwa:

- a. **Barang milik negara/daerah berupa tanah harus disertipikatkan 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.

Tugas-tugas pemerintah daerah tersebut menjadi suatu tantangan tersendiri bagi mereka yang mengelola administrasi aset. Apabila pemerintah daerah tidak ada usaha dalam meningkatkan status tanah dari yang belum bersertipikat menjadi bersertipikat, maka Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara berkala melakukan pemeriksaan laporan keuangan dan akan memantau secara terus menerus agar pemerintah daerah berusaha menyelesaikan permasalahan administrasi aset, khususnya tanah dalam bentuk pensertipikatan.

Salah satu pemerintah daerah yang mengalami permasalahan administrasi aset yakni Pemerintah Kota Padang (Pemko Padang). Hal tersebut dikarenakan, dari 4 (empat) tahun pemeriksaan yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI), Pemko Padang selalu memperoleh opini Wajar

Dengan Pengecualian (WDP) dan salah satunya terkait pengelolaan aset.²⁰ Khususnya pengelolaan administrasi aset daerah dalam bentuk tanah. Hingga saat ini lebih dari 60 persen aset Pemerintah Kota Padang mulai dari tanah hingga bangunan tidak memiliki sertipikat kepemilikan, sehingga banyak yang menjadi sengketa di tengah masyarakat.²¹

Belum adanya data pasti mengenai tanah yang akan disertipikatkan dan kurangnya dana serta anggaran yang disediakan untuk pengurusan sertipikat tersebut, menjadi urusan yang harus segera diselesaikan Pemko Padang. Sebagaimana diketahui, sertipikat adalah tanda bukti hak atas tanah²², yang merupakan hasil dari kegiatan 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, serta untuk memperoleh kepastian mengenai status tanahnya, siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain. Semuanya itu diperlukan untuk mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari.²³

Demikian pula, inventarisir aset Pemerintah Kota Padang dan penyegeraan pengurusan sertipikat terhadap tanah aset Pemko Padang mutlak dibutuhkan, jika sertipikasi aset ini tidak diselesaikan, maka bisa saja aset-aset milik Pemerintah Kota Padang jatuh ke pihak ketiga ataupun swasta dan akhirnya

²⁰ Pernyataan Wakil Walikota Padang, Mahyeldi Ansharullah. Terpetik dari <http://padangekspres.co.id/?news=berita&id=29214>.

²¹ Terpetik dari <http://www.sitinjaunews.com/kota-padang/22354-lebih-separoh-aset-pemko-padang-tidak-bersertifikat>.

²² Pasal 1 Angka (20) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sertipikat adalah 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 yang bersangkutan.

²³ Boedi Harsono. 2005. *Op.Cit.* hlm 71.

merugikan Pemerintah Kota Padang. Selain itu, tahun 2013 ini, Pemerintah Kota Padang (Pemko) menargetkan memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam pengelolaan aset.²⁴

Oleh karenanya, peran serta seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) perlu ditingkatkan untuk lebih memperhatikan pengelolaan aset. Khususnya, Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPKA) Kota Padang sebagai Badan yang memiliki kewenangan lebih luas, tidak hanya masalah keuangan daerah, tetapi juga mengenai aset daerah harus hati-hati, teliti, dan akurat dalam pengelolaannya.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana kondisi fisik dan yuridis tanah aset Pemerintah Kota Padang saat ini?
2. Bagaimana proses pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang?
3. Bagaimana dukungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang terhadap pendaftaran tanah aset Pemko?

²⁴ Pernyataan Wakil Walikota Padang, Mahyeldi Ansharullah. Terpetik dari <http://padangekspres.co.id/?news=berita&id=29214>

C. Tujuan Penelitian

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

1. Mengetahui dan menganalisis kondisi fisik dan yuridis tanah aset Pemerintah Kota Padang saat ini.
2. Mengetahui dan menganalisis proses pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang.
3. Mengetahui dan menganalisis dukungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang terhadap pendaftaran tanah aset Pemko.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dilaksanakannya penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoretis

Dari segi teoretis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara, khususnya Hukum Pengelolaan Aset Publik dalam hal Pendaftaran Tanah Aset Daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan referensi bagi masyarakat untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang serta pemerintah, khususnya aparatur pemerintah pada Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPKA) Kota Padang sebagai penyelenggara pengelola aset.

E. Kerangka Teoretis dan Konseptual

1. Kerangka Teoretis

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.²⁵ Bagi suatu penelitian, teori atau kerangka teoretis mempunyai beberapa kegunaan. Kegunaan tersebut paling sedikit mencakup hal-hal, sebagai berikut:

1. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
2. Teori sangat berguna di dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi.
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut obyek yang diteliti.
4. 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 mendatang.
5. Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.²⁶

²⁵ Khudzaifah Dimiyati. 2010. *Teorisasi Hukum; Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990*. Cetakan 5. Yogyakarta: Genta Publishing. hlm 41.

²⁶ Soerjono Soekanto. 2008. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press). hlm 121.

Sehubungan dengan hal di atas, sebagai penelitian hukum yuridis empiris, penelitian ini mengkaji Pendaftaran Tanah Aset Pemerintah Kota Padang. Oleh karena itu, agar masalahnya menjadi jelas, maka penelitian ini menggunakan kerangka acuan dari:

1.1. Teori Hak Menguasai Negara

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata “menguasai” berarti kedudukan berkuasa atas sesuatu atau memegang kekuasaan atas sesuatu. Sedangkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 dan Pasal 2 UUPA, pengertian “dikuasai” dan “menguasai” berarti negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkat tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa.²⁷

Dalam menafsirkan makna frasa “dikuasai oleh negara” dari Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi mengkonstruksi 5 (lima) fungsi negara dalam menguasai cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yaitu:²⁸

²⁷ Maria SW Sumardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Edisi Revisi. Jakarta: Buku Kompas. hlm 61.

²⁸ Yance Arizona. “*Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*”. (Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan. Selasa 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia. hlm 7.

1. Pengaturan (*regelendaad*)

Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif). Jenis peraturan yang dimaksud sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 UU No. 10/2004, serta Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah (eksekutif) yang bersifat mengatur (*regelendaad*).

2. Pengelolaan (*beheersdaad*)

Dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara. Dengan kata lain, negara c.q. Pemerintah (BUMN) mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, fungsi ini dilakukan oleh perusahaan daerah.

3. Kebijakan (*beleid*)

Dilakukan oleh pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan.

4. Pengurusan (*bestuursdaad*)

Dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).

5. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

Dilakukan oleh negara c.q Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan untuk negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat. Termasuk dalam fungsi ini yaitu kewenangan pemerintah pusat melakukan pengujian perda (*executive review*).

Dalam literatur ditemukan setidaknya tiga paham tentang hubungan penguasaan negara atas sumberdaya alam, yaitu paham negara liberal klasik, paham negara kelas, dan paham negara kesejahteraan (*welfare state*).²⁹ Doktrin Panca Fungsi Negara yang dibangun Mahkamah Konstitusi mencoba merekonstruksi “Yang Publik” dalam penguasaan negara atas sumberdaya alam.³⁰

Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun sudah dihaki dengan hak-hak perseorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perseorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dalam praktik administrasi digunakan sebutan tanah negara. Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer, disebut tanah-tanah hak dengan nama sebutan haknya, misalnya tanah Hak Milik, tanah Hak Guna Usaha, dan lain-lainnya.³¹

Dengan berkembangnya Hukum Tanah Nasional, lingkup pengertian tanah-tanah yang di dalam UUPA disebut “tanah-tanah yang dikuasai langsung

²⁹ Abrar Saleng. 2004. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press. hlm 7-16.

³⁰ Yance Arizona. *Op.Cit.* hlm 15.

³¹ Boedi Harsono. 2005. *Op.Cit.* hlm 271.

oleh negara”, yang semula disingkat dengan sebutan “tanah-tanah negara” itu, mengalami perkembangan. Semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai langsung oleh negara, di luar apa yang disebut “tanah-tanah hak”. Sekarang ini ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, ada kecenderungan untuk lebih memperinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara itu, menjadi:

1. Tanah-tanah Wakaf, yaitu tanah-tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan;
2. Tanah-tanah Hak Pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang haknya;
3. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat;
4. Tanah-tanah Kaum, yaitu tanah-tanah masyarakat-masyarakat hukum adat genealogis;
5. Tanah-tanah Kawasan Hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan. Hak Penguasaan ini hakikatnya juga merupakan pelimpahan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara;
6. Tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah Wakaf, bukan tanah Hak Pengelolaan, bukan tanah-tanah Hak Ulayat, bukan tanah-tanah Kaum, dan bukan pula tanah-tanah Kawasan Hutan. Tanah-tanah ini tanah-tanah yang benar-benar langsung dikuasai oleh negara. Kiranya untuk singkatnya dapat

disebut “tanah negara”. Penguasaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Dengan demikian dijumpai pengertian tanah-tanah negara dalam arti luas dan tanah-tanah negara dalam arti sempit.³²

Tanah-tanah negara dalam arti sempit tersebut harus dibedakan dengan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Departemen-departemen dan Lembaga-lembaga Pemerintahan non-Departemen lainnya dengan Hak Pakai yang merupakan aset atau kekayaan negara, yang penguasaannya ada pada Menteri Keuangan.³³ Hal ini disebabkan, tanah-tanah negara yang dikuasai oleh suatu instansi pemerintah yang dipergunakan sesuai dengan tugas masing-masing diberikan dengan Hak Pengelolaan atau Hak Pakai sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Apabila suatu instansi pemerintah menguasai tanah namun tidak memegang Hak Pengelolaan atau Hak Pakai, maka status tanahnya adalah tanah negara.³⁴

Dalam pada itu, hak menguasai negara tidak akan lepas dari tujuannya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keterkaitan antara kaidah “hak menguasai negara” dengan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” akan menimbulkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung

³² *Ibid.* hlm 271-272.

³³ *Ibid.*

³⁴ Maria SW Sumarjono. *Op.Cit.* hlm 62.

di dalamnya, dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;

3. Mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.³⁵

Khusus berkaitan dengan masalah pertanahan, maka sifat hak menguasai negara atas tanah adalah membangun, mengusahakan, memelihara, dan mengatur tanah untuk kepentingan negara, umum, kepentingan bersama, dari rakyat serta membangun kepentingan perseorangan.³⁶ Dalam kaitannya dengan pembaruan agraria, maka hakikat sifat dari hak menguasai negara harus ditafsirkan mengandung pengertian tentang perlunya peran aktif pemerintah dalam mengatur penataan, penguasaan, dan penggunaan sumber daya agraria sehingga pemanfaatannya dapat ditujukan ke arah pencapaian tujuan nasional.³⁷

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 dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas, berarti bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap

³⁵ Ida Nurlinda. 2009. *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria; Prespektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. hlm 63.

³⁶ Pendapat Soetikinjo seperti dikutip oleh Ida Nurlinda. *Ibid.* hlm 64.

³⁷ *Ibid.*

penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.³⁸

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 berarti 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 berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.³⁹

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- 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.

³⁸ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm 70.

³⁹ 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.

- c. Mandat, terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁴⁰

Sehubungan dengan itu, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 Angka (5) UU No. 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa:

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UU No. 32 Tahun 2004 ini meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten dan daerah kota, dengan tujuan untuk lebih mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat.⁴¹

Dalam era otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk mengelola kekayaan daerahnya. Salah satunya mengenai pengelolaan administrasi aset, khususnya tanah dalam bentuk pensertipikatan. Pensertipikatan tanah-tanah aset daerah ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Disamping itu, juga ada beberapa peraturan lainnya yang berhubungan dengan pensertipikatan 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

⁴⁰ *Ibid.* hlm 74.

⁴¹ Hambali Thalib. *Op.Cit.* hlm 68.

tidak memahami peraturan-peraturan sebagaimana tersebut di atas, maka besar kemungkinan akan terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaannya.

Sebagaimana diketahui, masalah aset merupakan masalah yang senantiasa 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 pemerintah itu sejalan dengan negara hukum atau tidak.⁴² 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 Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Dalam Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu sebagai berikut:

⁴² Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Cetakan 8. Jakarta: Rajawali Pers. hlm 230.

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara 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 memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keadilan yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴³

⁴³ *Ibid.* hlm 241-242.

Seiring dengan perjalanan waktu, asas-asas dalam UU No. 28 Tahun 1999 tersebut diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses peradilan di PTUN, yakni setelah adanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Berdasarkan Pasal 53 Ayat (2) Huruf (a) disebutkan “Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik”, dan dalam penjelasannya disebutkan “Yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Di samping itu, dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut dijadikan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Ayat (1) yang berbunyi “Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Asas Umum Penyelenggaraan Negara dalam ketentuan ini sesuai dengan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan

Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), di tambah asas efisiensi dan asas efektivitas.⁴⁴

1.3. Teori Kepemilikan

Penelitian ini juga mengacu pada teori kepemilikan oleh *J.B.V. Proudhon*. Inti dari ajaran *Proudhon* adalah tentang pembagiannya mengenai Milik Privat Negara dan Milik Publik Negara. Pengertian “Milik” dalam “Milik Privat” dan “Milik Publik” tidak sama dengan pengertian *Eigendom* dalam pengertiannya sebagai Milik Mutlak atau *Property*. Pengertian “Milik” tersebut menunjuk pada arti “Penguasaan” atau *Possession*. *Proudhon* membagi aset menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

- a. *Private Domein* (Kepunyaan Privat), yaitu benda-benda Milik Negara, yang digunakan secara langsung oleh aparat pemerintah untuk menjalankan tugas-tugasnya, seperti tanah dan rumah dinas bagi pegawai, gedung perusahaan Negara.
- b. *Public Domein* (Kepunyaan Publik), yaitu benda-benda yang disediakan oleh pemerintah untuk dipergunakan secara langsung oleh masyarakat seperti jalan umum, jembatan, pelabuhan, dan sebagainya.

Pembagian Milik Publik dan Milik Privat di atas berdasarkan penggunaan bendanya, yaitu apabila digunakan sendiri oleh pemerintah, maka menjadi Milik Privat Pemerintah, tetapi apabila benda itu digunakan oleh masyarakat, maka menjadi milik Publik Pemerintah.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.* hlm 243.

⁴⁵ Supriyadi. 2010. *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah: Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*. Jakarta: PT. Prestasi Pustakaraya. hlm 50-51.

Dalam kaitannya dengan Negara atau Daerah sebagai subyek hak dapat diidentikkan, konsep Milik Privat ini dengan Hak Pakai sebagaimana di atur dalam UUPA. Penekanannya tidak pada hubungan hukumnya, melainkan dari sudut penggunaan obyek tanahnya. Sedangkan dalam hal hubungan atau kedudukan hukum antara Negara atau Pemerintah dengan Milik Privat, maka hubungan atau kedudukan Negara terhadap Milik Privat harus tetap pada Asas dan Konsep Hak Menguasai Negara yang bersifat Hukum Publik semata, karena tidak diterimanya konsep Hak Milik Negara dalam hukum tanah Indonesia. Adapun Milik Publik sebagai dimaksud oleh *Teori Proudhon* adalah identik dengan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional saat ini.⁴⁶

Teori Kepemilikan ini mengacu pada Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara RI yang menyatakan, pemerintah “hanya” menguasai. Pengertian “dikuasai” Negara sebagaimana dinyatakan dalam pasal tersebut, tidak dijelaskan lebih rinci dalam penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal. Hal ini memungkinkan Hak Menguasai Negara itu ditafsirkan atas berbagai pemahaman, tergantung dari sudut pandang dan kepentingan yang menafsirkan.⁴⁷ Terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang, maka pengertian “dikuasai daerah” dapat berupa penguasaan secara langsung oleh dinas/badan/kantor serta lembaga. Sedangkan, penguasaan secara tidak langsung pada tingkat pemerintah daerah adalah oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

⁴⁶ *Ibid.* hlm 59.

⁴⁷ Ida Nurlinda. *Op.Cit.* hlm 55.

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 merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala itu sendiri biasanya dinamakan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dalam fakta tersebut.⁴⁸

Disini terlihat dengan jelas, bahwa suatu konsep atau suatu kerangka konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengarah atau pedoman yang lebih konkrit daripada kerangka teoretis yang seringkali masih bersifat abstrak. Namun demikian, suatu kerangka konseptual belaka, kadang-kadang dirasakan masih juga abstrak, sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan dapat menjadi pegangan konkrit di dalam proses penelitian.⁴⁹ Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, dibuatlah 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 di wilayahnya; kegiatan ini merupakan salah satu garis-garis besar haluan negara.⁵⁰
2. Pendaftaran Tanah adalah rangkaian 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

⁴⁸ Soerjono Soekanto. *Op.Cit.* hlm 132.

⁴⁹ *Ibid.* hlm 133.

⁵⁰ <http://www.kamusbahasaIndonesia.org/pelaksanaan>.

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.⁵¹

3. Tanah, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu “permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.” Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA, yaitu: “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 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.”⁵²
4. Aset, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai aset, yaitu sesuatu yang mempunyai nilai tukar; modal; kekayaan: -- perusahaan; gerakan rakyat yang memerdekakan bangsa merupakan -- nasional.⁵³
5. Aset/Barang Milik Daerah adalah semua kekayaan daerah baik yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak beserta bagian-bagiannya ataupun yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai, dihitung, diukur, atau ditimbang termasuk hewan dan tumbuh-tumbuhan kecuali uang dan surat-surat berharga lainnya.⁵⁴

⁵¹ Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁵² Supriadi. *Op.Cit.* hlm 3.

⁵³ <http://www.kamusbahasaindonesia.org/aset>.

⁵⁴ Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah. *Op.Cit.* hlm 174.

6. Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPKA) Kota Padang adalah suatu badan yang tugas pokoknya membantu walikota dalam menyelenggarakan urusan pengelolaan keuangan daerah dan aset.⁵⁵
7. Pendaftaran Tanah Aset Pemerintah Kota Padang adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota (Pemko) Padang secara terus menerus dan teratur, untuk mendaftarkan tanah-tanah yang merupakan aset daerah, dengan tujuan mendapatkan sertipikat sebagai jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

F. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, metodologi merupakan unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.⁵⁶ Oleh karena itu, dalam melaksanakan penelitian hukum ini, penulis menggunakan teknik-teknik tertentu agar penelitian terstruktur dengan baik. Teknik-teknik tersebut adalah:

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Padang, khususnya di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Kantor Pertanahan Kota Padang dan Bidang Aset Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset (DPKA) Kota Padang. Adapun alasan diambilnya Kota Padang sebagai lokasi penelitian adalah sehubungan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang.

⁵⁵ http://www.dpkapadangkota.com/profil/tugas_pokok.

⁵⁶ Soerjono Soekanto. *Op.Cit.* hlm 7.

2. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, artinya penelitian menerangkan dan memaparkan obyek yang diteliti secara obyektif tentang pelaksanaan pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang. Sebagai penelitian hukum, pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Artinya, penelitian ini melihat bagaimana kenyataan yang ada dalam pelaksanaan pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang dan kemudian dihubungkan dengan teori-teori ataupun peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini diharapkan dapat mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang ada di balik pelaksanaan pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang. Di samping itu, hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan.

3. Jenis dan Sumber Data

Sebagai penelitian hukum yang yuridis empiris, maka data yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

a. Data sekunder

Data sekunder (*secondary data*) yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan hukum, yang terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 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 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Tanah-Tanah Negara.
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008.

- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/Kota.
 - 12) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah.
 - 13) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara.
 - 14) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.
 - 15) Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.
2. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.
 3. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.⁵⁷

Dari studi kepustakaan ini akan diperoleh manfaat berupa:

1. Diperoleh konsep-konsep dan teori-teori yang bersifat umum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

⁵⁷ *Ibid.* hlm 51-52.

2. Melalui prosedur logika deduktif, akan dapat ditarik kesimpulan spesifik yang mengarah pada penyusunan jawaban sementara terhadap permasalahan penelitiannya.
3. Akan diperoleh informasi empirik yang spesifik yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.
4. Melalui prosedur logika induktif, akan diperoleh kesimpulan umum yang diarahkan pada penyusunan jawaban teoretis terhadap permasalahannya.⁵⁸

b. Data Primer

Data primer (*primary data*) yaitu data yang diperoleh secara langsung dari pihak-pihak yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang atau melalui penelitian lapangan. Adapun data primer tersebut peneliti peroleh dari instansi/lembaga yang merupakan lokasi penelitian.

4. Alat Pengumpulan Data

- a. Studi Dokumentasi, yaitu dengan melihat, meneliti, dan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian.
- b. Wawancara atau *interview*, merupakan tanya jawab mengenai masalah yang diteliti dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan ini dan menggunakan *standardized interview* (wawancara berencana)⁵⁹, yang bersifat terbuka (*open interview*), dimana responden tidak saja terbatas

⁵⁸ Bambang Sunggono. 2009. *Metodologi Penelitian Hukum*. Edisi 1. Cetakan 10. Jakarta: Rajawali Pers. hlm 114-115.

⁵⁹ Wawancara berencana (*standardized interview*), yaitu suatu wawancara yang disertai dengan suatu daftar pertanyaan yang disusun sebelumnya.

pada jawaban “ya” atau “tidak”, tetapi dapat memberikan penjelasan-penjelasan sehingga diperoleh data yang diperlukan. Adapun yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah:

1. Kepala Bidang Aset Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Padang.
2. Kepala Seksi Pencatatan dan Pelaporan Aset Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Padang.
3. Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Kantor Pertanahan Kota Padang.
4. Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Kantor Pertanahan Kota Padang.
5. Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Di dalam penelitian hukum empiris, semua data yang telah terkumpul baik data primer atau penelitian lapangan dan dari data sekunder atau studi kepustakaan hukum, diolah dengan cara Editing yaitu pengeditan atau memilih data-data yang dibutuhkan, yang bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa datanya lengkap dan cukup baik untuk dianalisis. Analisa terhadap data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif, Artinya suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang

diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁶⁰ Adapun uraian kegiatan pengolahan dan analisis data penelitian ini, meliputi:

- a. Reduksi Data. Data yang diperoleh dari hasil penelitian dituangkan dalam uraian atau laporan-laporan yang lengkap dan terperinci. Hasil penelitian yang berupa laporan ini akan direduksi, dirangkum, diambil hal-hal pokoknya, difokuskan pada hal-hal penting kemudian dicari tema atau polanya. Reduksi data ini dilakukan terus menerus selama proses penelitian berlangsung. Hasil-hasil wawancara tidak disajikan secara mentah, melainkan dirangkum dan diedit, sehingga dapat disajikan dalam uraian kalimat-kalimat yang sistematis namun tidak mengurangi ciri ilmiah.
- b. Penyajian (*display*) Data. Penyajian data dimaksudkan agar memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari peneliti. Dengan kata lain, pengelompokan data ke dalam bentuk tertentu sehingga lebih terstruktur sebagai data yang utuh.
- c. Penarikan kesimpulan dan verifikasi. Verifikasi data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung. Dengan arti kata, setiap kesimpulan senantiasa terus dilakukan selama penelitian berlangsung yang melibatkan interpretasi penelitian.⁶¹

⁶⁰ Soerjono Soekanto. *Op.Cit.* hlm 250.

⁶¹ Nasution S. 2002. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito. hlm 129-130.

G. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan yang penulis gunakan adalah:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini Penulis menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoretis dan konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini Penulis membahas tentang gambaran umum pendaftaran tanah, pengelolaan aset/barang milik daerah, hak-hak atas tanah menurut UUPA, hak-hak atas tanah bagi pemerintah daerah, dan gambaran lokasi penelitian.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini Penulis memuat mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang terdiri atas kondisi fisik dan yuridis tanah aset Pemerintah Kota Padang saat ini, proses pendaftaran tanah aset Pemerintah Kota Padang, dan dukungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang terhadap pendaftaran tanah aset Pemko.

BAB IV: PENUTUP

Dalam bab ini Penulis memberikan kesimpulan dari pembahasan yang telah dikemukakan dan juga memberikan saran berdasarkan penelitian dan pengetahuan Penulis.