

DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev>

Received: 10 September 2023, Revised: 16 September 2023, Publish: 18 September 2023

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Penguasaan Tanah Sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang

Imelda Hardi¹, Kurnia Warman², Hengki Andora³

¹ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Email: imelda.hardi@gmail.com

² Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

³ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Corresponding Author: imelda.hardi@gmail.com

Abstract: *This research focuses on; 1) control and management of Government Land by the Regional Government, 2) control of Regional Government Land by the Padang City Government, and 3) control and security of Regional Government Land which can create legal certainty and provide maximum benefits. The research method in this study uses a normative juridical, empirical, and conceptual approach. The data sources used come from regulations, documents relating to the management of land assets as well and the results of interviews with parties involved in the management of Regional Property in the form of land of the Padang City Government. Based on research that has been carried out, the implementation of the management of Regional Government land assets has been carried out by the Padang City Government through regulations governing the management of Regional Property. However, several obstacles cause less than optimal management of land assets by the Padang City Government by OPD land users. Furthermore, 3 (three) efforts to secure land assets must be implemented as an inseparable unit, so that legal certainty of land assets of the Padang City Government can be achieved which can provide maximum benefits.*

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

Abstrak: Penelitian ini berfokus pada; 1) penguasaan dan pengelolaan Tanah Pemerintah oleh Pemerintah Daerah, 2) penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang, dan 3) penguasaan dan pengamanan Tanah Pemerintah Daerah yang dapat menciptakan kepastian hukum dan memberikan manfaat sebesar-besarnya. Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, empiris, dan konseptual. Sumber data yang digunakan berasal dari peraturan, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pengelolaan aset tanah serta hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan Barang Milik Daerah berupa tanah Pemerintah Kota Padang. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, pelaksanaan pengelolaan aset tanah Pemerintah Daerah telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang melalui peraturan yang mengatur tentang pengelolaan Barang Milik Daerah. Namun terdapat beberapa kendala yang menyebabkan kurang optimalnya pengelolaan aset tanah yang dilakukan Pemerintah Kota Padang oleh

OPD pengguna lahan. Lebih lanjut, 3 (tiga) upaya pengamanan aset tanah tersebut harus dilaksanakan sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, sehingga dapat tercapai kepastian hukum atas aset tanah Pemerintah Kota Padang yang dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya.

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

PENDAHULUAN

Hubungan manusia dan tanah sangatlah erat tak terpisahkan, karena hak atas tanah selalu mengikuti kepastian terhadap pemilik tanah. Adanya hubungan antara manusia dan tanah tidak terlepas dari fungsi pada kepemilikan tanah. Tanah memiliki fungsi sosial yang berarti kepemilikan tanah tidak terpisahkan satu sama lain baik yang secara individu maupun secara berkelompok, baik berupa tanah, mata air yang ada di sekitar tanah, maupun area perkebunan yang dikuasai baik individu maupun kelompok, fungsi lain dari tanah adanya fungsi ekonomi yang mana tanah bisa dialihkan seperti adanya jual beli tanah, hibah maupun waris.

Dalam batasannya seperti penjelasan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahkan meliputi ruang angkasa yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam hal ini bumi yang dimaksud ialah tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia yang merupakan kekayaan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang diperuntukan untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk itulah manusia dengan tanah adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan, karena kehidupan manusia tidak bisa lepas dari tanah.¹

Untuk menerapkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menganut prinsip Negara “menguasai” dan bukan “memiliki”. Bahwa kedudukan Negara hanya sebatas penerima kuasa dari rakyat dan hanya berfungsi sebagai petugas bangsa yang menyelenggarakan penguasaan tanah berdasarkan konsep hak menguasai dari Negara. Oleh karena itu, Negara tidak berkedudukan sebagai pemilik (*eigenaar*). Pemilik atas tanah adalah rakyat yang didesain mempunyai hubungan hukum yang kuat dan penuh atas tanah. Meskipun terbuka kemungkinan diberikan kepada badan hukum, hak milik sebagai hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh di dalam Hukum Pertanahan, secara prinsip dibatasi pemberian haknya hanya kepada Warga Negara Indonesia tunggal. Asas kewarganegaraan tunggal, yaitu asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.² Artinya hak milik atas tanah di Indonesia tidak boleh dimiliki oleh Warga Negara Indonesia yang memiliki dwi kewarganegaraan atau disaat yang sama juga memiliki kewarganegaraan asing. Atas dasar itu, di dalam Hukum Pertanahan, instansi pemerintah tidak dimungkinkan mempunyai Hak Milik. Jika instansi pemerintah memerlukan tanah, hak penguasaan yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah hanya dimungkinkan ke dalam dua jenis, yaitu Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.

Pemberian hak penguasaan tanah kepada instansi pemerintah tentu memiliki maksud dan tujuan. UUPA menjelaskan bahwa pemberian tanah oleh Negara kepada instansi

¹ Erna Sri Wibawanti, 2013, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta, hlm.1.

² Admin, “Kewarganegaraan Ganda Bagi WNI dibawah 18 Tahun”, <https://kemlu.go.id>, dikunjungi pada tanggal 15 Juni 2023 pukul 19.35 WIB.

pemerintah adalah untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Hak Pakai diberikan kepada instansi pemerintah agar tanah tersebut dipakai sendiri dalam melayani kepentingan warga masyarakat. Di sisi lain, dengan sedikit perluasan maksud dan tujuan, hak atas tanah tidak hanya dimungkinkan dipakai sendiri, namun juga membuka peluang kepada instansi pemerintah untuk menyerahkan atau menyediakan sebagian tanah Hak Pengelolaan bagi keperluan pihak ketiga yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Tanah yang diserahkan dan disediakan bagi keperluan pihak ketiga tersebut dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Sementara itu, Hukum Keuangan Negara, yang secara konstitusional melandaskan dirinya pada ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), memahami bahwa tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah termasuk kelompok kekayaan negara/daerah yang dapat dinilai dengan uang. Paling tidak, ada dua kata kunci dalam Hukum Keuangan Negara dalam memandang tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah, yakni: 1) tanah merupakan barang yang dapat dinilai dengan uang; 2) tanah dapat dijadikan milik Negara. Paradigma ini menyebabkan tanah tidak lagi dianggap semata-mata sebagai sarana melayani kepentingan masyarakat, melainkan juga dianggap sebagai sebuah aset yang dapat diukur dalam satuan uang, dikuasai dan/atau dimiliki oleh Pemerintah, serta diharapkan memberi manfaat ekonomi maupun sosial di masa depan.

Hukum Keuangan Negara meletakkan hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan tanah dengan menggunakan pendekatan kepunyaan (*ownership*). Kedudukan tanah tidak jauh berbeda dengan benda-benda lainnya seperti kendaraan, bangunan, alat-alat perkantoran. Oleh karena itu, jika Hak Pakai dan Hak Pengelolaan tidak lagi digunakan bagi keperluan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, Hukum Keuangan Negara menganjurkan agar tanah tersebut dimanfaatkan oleh pihak lain melalui sewa, pinjam pakai, kerja sama pemanfaatan, Bangun Guna Serah/Bangun Serah Guna, atau Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.

Untuk pertama kali disebutkan bahwa Pemerintah Daerah sebagai subjek hak pakai, adalah dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijaksanaan Selanjutnya, yaitu: "Jika hak penguasaan atas tanah yang diberikan kepada Departemen-departemen, Direktorat-direktorat, dan Daerah Swatantra dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri dikonversi menjadi hak pakai". Selanjutnya dalam Pasal 1 huruf a Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dinyatakan bahwa selain Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, maka harus pula didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu semua Hak Pakai, termasuk yang diperoleh Departemen - departemen, Direktorat - direktorat dan Daerah - daerah Swatantra sebagai dimaksud dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965".³

Hingga kini, kedudukan Pemerintah Daerah sebagai subjek hukum tanah di Indonesia dilandaskan pada ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa hak menguasai Negara atas tanah dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pelimpahan kewenangan hak menguasai Negara melalui tugas pembantuan (*medebewind*) menunjukkan bahwa pelaksanaan hak menguasai Negara atas tanah tersebut diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan urusan pemerintahan. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23

³ Urip Santoso, 2013, "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12, No. 1, 2012, hlm. 188.

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Tujuan diberikannya tugas pembantuan (*medebewind*) adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.⁴

Menurut konsep hukum tanah di Indonesia saat ini, Pemerintah Daerah dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Hak Pakai diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan tugasnya, sedangkan Hak Pengelolaan sebagai hak atas tanah diberikan kepada Pemerintah Daerah dengan maksud untuk digunakan sendiri dan dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Hak Pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga ini harus disertifikatkan melalui prosedur pendaftaran tanah terlebih dahulu sebagai aset Pemerintah Daerah agar perjanjian atau penetapan pemberian yang dilakukan kepada pihak ketiga bisa aman dan saling menguntungkan.⁵

Pendaftaran Tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Dari kasus yang banyak terjadi, jelas sekali bahwa tanah merupakan faktor utama pendukung kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga konsep hak kepemilikan menentukan susunan kehidupan dalam suatu Negara.⁶ Begitu pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada Pemerintah dan pemegang hak atas tanah untuk melakukan pendaftaran tanah. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah”. Kepastian hukum yang dimaksud dalam pendaftaran tanah antara lain: Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak); Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak); dan Kepastian hukum mengenai haknya.

Aset atau Barang Milik Daerah merupakan salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.⁷ Tanah sebagai bagian dari aset tetap merupakan sumber daya yang penting untuk menunjang peran dan fungsi Pemerintah Daerah sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat, dapat juga digunakan untuk mendukung berjalannya kegiatan pembangunan suatu daerah sehingga pensertifikatan aset tanah ini wajib dilakukan dengan baik dan benar serta pemanfaatan aset tanah juga harus optimal sesuai tujuannya. Pengelolaan aset yang baik diharapkan membuat manajemen pengelolaan aset menjadi lebih efektif dan efisien, salah satunya Pemerintah wajib melakukan pengamanan terhadap aset daerah itu dengan adanya sertifikat tanah.

Namun berdasarkan data dari Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang bahwa dari total 12.024 persil aset tanah Pemerintah Kota Padang, hanya sejumlah 519 persil yang telah bersertifikat atas nama Pemerintah Kota Padang. Dari data ini terlihat fakta masih banyak aset tanah Pemerintah

⁴ Untung Dwi Hananto, “Asas Desentralisasi dan Tugas Pembantuan Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 40 No. 2, 2015, hlm 208.

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

⁶ Soejono dan Abdurrahman, 1998, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 1.

⁷ Admin, “Barang Milik Daerah”, <https://jdih.padang.go.id>, dikunjungi pada tanggal 15 Juni 2023 pukul 19.41 WIB.

Kota Padang yang belum disertifikatkan, padahal ini merupakan bagian dari implementasi kebijakan pengamanan dan pemeliharaan aset, serta untuk memahami pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah di Pemerintah Kota Padang. Selain itu, dengan belum didaftarkan barang milik daerah berupa tanah Pemerintah Kota Padang dapat memunculkan permasalahan di kemudian hari. Sehingga berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Penguasaan Tanah sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota Padang”.

METODE

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan gabungan dari penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Hal ini beranjak dari pemikiran bahwa Ilmu Hukum tidak hanya mencakup ilmu kaidah dan ilmu pengetahuan belaka akan tetapi juga mencakup ilmu kenyataan. Bernard Arief Sidharta berpendapat bahwa metode ilmu hukum pada dasarnya adalah metode penelitian hukum normatif, khususnya metode interpretasi dan konstruksi hukum, namun dalam pengembangannya sehubungan dengan tujuannya sendiri secara dialektikal (akan harus mampu) mengakomodir produk dan cara kerja metode penelitian ilmu-ilmu sosial yang bersifat empiris-deskriptif.⁸ Penelitian ini sejalan dengan pendapat Bernard Arief Sidharta, yakni menerapkan metode hukum normatif untuk rumusan masalah pertama dan kajian empiris untuk rumusan masalah kedua.

Dalam melakukan pengolahan data dalam penelitian ini, penulis melakukan analisa dengan cara analisis kualitatif. Penelitian ini adalah jenis penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif sebagai metodologi penelitiannya, yakni penelitian yang bertujuan untuk menjalankan fenomena melalui pengumpulan data sedalam-dalamnya. Penelitian kualitatif tidak selalu bertujuan untuk mencari sebab akibat terjadinya sesuatu, tetapi lebih berupaya memahami situasi tertentu untuk sampai pada suatu kesimpulan objektif, penelitian kualitatif berupaya mendalami dan menerobos gejalanya dengan menginterpretasikan masalah atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Pemerintah Daerah

1. Penguasaan Tanah oleh Pemerintah Daerah

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

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

Penguasaan tanah oleh Pemerintah Daerah diantaranya berasal dari skema pengadaan tanah, perolehan dari kegiatan pengkaplingan, hibah dan bentuk lainnya. Skema pengadaan tanah yang dimaksud merupakan kegiatan pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Pasal 11 disebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud wajib

⁸ Bernard Arief Sidharta, 2017, *Ilmu Hukum Indonesia*, Unpar Press, Bandung, hlm.76.

diselenggarakan oleh Pemerintah dan tanahnya selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Dalam hal instansi yang memerlukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah Badan Usaha Milik Negara, tanahnya menjadi milik Badan Usaha Milik Negara. Artinya kegiatan pengadaan dilakukan sebagai cara untuk memperoleh tanah melalui prosedur yang sah dan selanjutnya tanah tersebut dikuasai oleh Pemerintah Daerah yang melakukan kegiatan pengadaannya. Prosedur yang sah ini tergambar dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pengadaan Tanah bahwa pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Dalam Pasal 16 disebutkan bahwa : “Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: uang; tanah pengganti; permukiman kembali; kepemilikan saham; atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.”⁹

2. Pengelolaan Tanah oleh Pemerintah Daerah

Dalam Hukum Pertanahan, pengelolaan tanah oleh Pemerintah bagi keperluan instansi pemerintah tidak diatur lebih lanjut. Undang-Undang Pokok Agraria hanya menyebutkan bahwa Negara memberikan haknya dalam pengelolaan kepada instansi pemerintah. Tidak pula dijelaskan lebih lanjut mengenai hal yang dimaksudkan dengan pemberian dalam pengelolaan kepada instansi pemerintah tersebut. Meskipun di dalam Hukum Pertanahan terdapat kegiatan-kegiatan yang dapat dimasukkan ke dalam aspek pengelolaan, tetapi kegiatan tersebut tidak merupakan suatu rangkaian proses yang saling terkait dan saling terhubung satu sama lain. Pengelolaan tanah dalam Hukum Pertanahan tercermin dari adanya kegiatan perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, pemindahtanganan dan pengawasan.¹⁰ Namun kegiatan-kegiatan tersebut tidak dimaknai sebagai suatu siklus pengelolaan tanah, pengaturannya tidak spesifik, serta relatif tersebar dalam beberapa regulasi. Dalam hal kegiatan pengelolaan tanah oleh Pemerintah berdasarkan Hukum Pertanahan antara lain : Perencanaan; Pengadaan; Penggunaan; Pemanfaatan; Pengamanan dan pemeliharaan; Pemindahtanganan; dan Pengawasan.

Dalam hal pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Daerah, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah yang menetapkan kebijakan pengelolaan Barang Milik Daerah. Pengelola Barang Milik Daerah adalah Sekretaris Daerah, sedangkan Pengguna Barang adalah kepala satuan kerja perangkat daerah bagi organisasi perangkat daerah yang dipimpinnya. Adapun yang bertindak sebagai Kuasa Pengguna Barang adalah kepala unit kerja atau pejabat yang ditunjuk oleh Pengguna Barang.¹¹

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

⁹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

¹⁰ Hengki Andora, 2021, *Op.cit*, hlm. 111.

¹¹ Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah menyebutkan bahwa pemusnahan dilakukan dengan cara dibakar, dihancurkan, ditimbun, ditenggelamkan atau cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan tanah tidak mungkin dimusnahkan sebagaimana cara yang dimaksud dalam ketentuan tersebut.

Penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang

1. Gambaran Umum OPD Pengelola Aset Tanah Pemerintah Kota Padang

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

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

Dinas Pertanahan Kota Padang merupakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terbentuk pada tanggal 2 Januari 2021 melalui Peraturan Wali Kota (Perwako) Padang Nomor 77 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pertanahan. Pasal 2 ayat (1) Perwako Padang menyebutkan bahwa "Dinas Pertanahan merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan bidang pertanahan."¹²

2. Penguasaan Tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang

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

¹² Peraturan Wali Kota Padang Nomor 77 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pertanahan.

berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan urusan pemerintahan. Tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan selain dari asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.

Dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagai urusan Pemerintah konkuren, urusan pertanahan termasuk ke dalam kategori urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Setidaknya terdapat 9 (sembilan) sub urusan pemerintahan bidang pertanahan yang dikerjakan secara bersama sesuai dengan kewenangan masing-masing satuan pemerintahan yaitu : Izin lokasi; Pengadaan tanah untuk kepentingan umum; Sengketa tanah garapan; Ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; Subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; Tanah ulayat; Tanah kosong; Izin membuka tanah; dan Penggunaan tanah.

Dengan demikian, berdasarkan pelimpahan kewenangan atas hak menguasai Negara atas tanah berdasarkan Pasal 33 ayat (3) maka Pemerintah Kota Padang memegang hak penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seluas 165,35 Km.¹³ Dalam hukum pertanahan, Pemerintah Daerah dimungkinkan memegang 2 (dua) hak atas tanah, yaitu : 1. Hak pakai merupakan hak menguasai tanah yang diberikan Negara kepada instansi pemerintah agar tanah tersebut digunakan untuk dipakai sendiri dalam hal melaksanakan pelayanan kepada. 2. Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Hak pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan tanah ulayat.

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

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

Di Pemerintah Kota Padang, pengelolaan Barang Milik Daerah dilaksanakan berdasarkan asas¹⁴: fungsional; kepastian hukum; transparansi; efisiensi; akuntabilitas; dan kepastian nilai.

Maksud pengelolaan Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Kota adalah untuk: mengamankan Barang Milik Daerah; menyeragamkan langkah-langkah dan tindakan dalam pengelolaan Barang Milik Daerah; dan memberikan jaminan/kepastian hukum dalam pengelolaan Barang Milik Daerah.

Sedangkan tujuan dilakukannya pengelolaan Barang Milik Daerah adalah: memberikan pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan Barang Milik Daerah; mewujudkan tertib administrasi pengelolaan Barang Milik Daerah; tersusunnya neraca daerah yang dapat dipertanggungjawabkan yang bersumber pada daftar Barang Milik Daerah; memberikan informasi mengenai status hukum Barang Milik Daerah serta memberikan jaminan/kepastian hukum pengelolaan Barang Milik Daerah; menunjang kelancaran pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah; memberikan kemudahan dalam melakukan evaluasi kinerja pengelolaan Barang Milik Daerah; mengamankan Barang Milik Daerah; terwujudnya akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan Barang Milik Daerah; dan terwujudnya pengelolaan Barang Milik Daerah yang tertib, efektif dan efisien.

¹³ Admin, "Gambaran Umum Kota Padang", <https://padang.go.id>, dikunjungi pada tanggal 6 Agustus 2023 pukul 10.21 WIB.

¹⁴ Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

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

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

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

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

- a. Wali Kota adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Barang Milik Daerah.
- b. Sekretaris Daerah Sebagaimana dalam ketentuan pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Sekretaris Daerah selaku Pengelola Barang, berwenang dan bertanggung jawab untuk : meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan Barang Milik Daerah; meneliti dan menyetujui rencana kebutuhan pemeliharaan/ perawatan Barang Milik Daerah; meneliti usul hibah/sumbangan pihak lain kepada Pemerintah Daerah; mengajukan usul pemanfaatan dan pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang memerlukan persetujuan Wali Kota; mengatur pelaksanaan penggunaan, pemanfaatan, pemusnahan, dan penghapusan Barang Milik Daerah; mengatur pelaksanaan pemindahtanganan Barang Milik Daerah yang telah disetujui oleh Walikota atau DPRD; melakukan koordinasi dalam pelaksanaan inventarisasi Barang Milik Daerah; dan melakukan pengawasan dan pengendalian atas pengelolaan Barang Milik Daerah.
- c. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). Kepala BPKAD selaku Pejabat Penatausahaan Barang ditetapkan dengan Keputusan Walikota.
- d. Kepala OPD selaku Pengguna Barang ditetapkan dengan Keputusan Walikota.
- e. Kepala Unit Kerja dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah selaku kuasa pengguna Barang Milik Daerah berwenang dan bertanggungjawab: mengajukan RKBMD bagi unit kerja yang dipimpinnya kepada kepala OPD yang bersangkutan; melakukan pencatatan dan inventarisasi Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya; menggunakan Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi unit kerja yang dipimpinnya; mengamankan dan memelihara Barang Milik Daerah yang berada dalam penguasaannya; melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan Barang Milik Daerah yang ada dalam penguasaannya; dan menyusun dan menyampaikan Laporan Barang Kuasa Pengguna Semesteran dan Laporan Barang Kuasa Pengguna Tahunan yang berada dalam penguasaannya kepada OPD yang bersangkutan.

- f. Pejabat Penatausahaan Pengguna Barang sebagaimana dimaksud yaitu pejabat yang membidangi fungsi pengelolaan Barang Milik Daerah pada Pengguna Barang.
 - g. Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah pada BPKAD ditetapkan oleh Walikota sebagai Pengurus Barang Pengelola atas usul Pejabat Penatausahaan Barang selaku Pengurus Barang Pengelola
 - h. Pengurus Barang Pengguna ditetapkan oleh Walikota atas usul Pengguna Barang.
 - i. Pengurus Barang Pengguna secara administratif bertanggung jawab kepada Pengguna Barang dan secara fungsional bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Pengelola Barang melalui Pejabat Penatausahaan Barang.
 - j. Dalam hal melaksanakan tugas dan fungsi administrasi Pengurus Barang Pengguna dapat dibantu oleh Pembantu Pengurus Barang Pengguna yang ditetapkan oleh Pengguna Barang. Pengurus Barang Pengguna dilarang melakukan kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut yang anggarannya dibebankan pada APBD.
5. Kendala yang Dihadapi dalam Pengelolaan Aset Tanah Pemerintah Kota Padang

Dalam pengelolaan aset tanah Pemerintah Kota Padang, terdapat beberapa kendala yang dihadapi antara lain¹⁵ : Masih banyaknya jumlah aset tanah yang belum bersertifikat; Tidak ditemukannya dokumen perolehan awal atas aset tanah, baik berupa surat hibah atau bukti pembayaran ganti rugi tanah; Ketentuan dalam memasukkan aset tanah dalam KIB A termasuk tanah timbunan dan belanja modal atas tanah membuat pencatatan aset tanah tidak *real* menggambarkan aset tanah yang terkelola dengan baik; Pelaporan atas aset tanah yang belum digunakan secara maksimal oleh pengguna barang tidak terlaksana sebagaimana mestinya; Sejarah dalam pengelolaan aset tanah di zaman dulu yang tidak lengkap sehingga mewariskan masalah dalam pengelolaan aset tanah; dan Keterbatasan anggaran belanja daerah untuk pengamanan aset tanah Pemerintah Kota Padang.

Penguasaan tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang ini dijabarkan dengan teori kemanfaatan. Sebagaimana pandangan Jeremy Bentham bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat.¹⁶ Aliran utilitas memasukkan ajaran moral praktis yang menurut penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin warga masyarakat. Bentham berpendapat, bahwa negara dan hukum semata-mata ada hanya untuk manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Artinya penguasaan tanah pemerintah oleh Pemerintah Kota Padang haruslah memberikan manfaat yang sebesar-besarnya, termasuk dengan pengelolaan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang dalam pengelolaan Barang Milik Daerah berupa tanah di Kota Padang. Diharapkan dengan melakukan pengelolaan Barang Milik Daerah berupa tanah dengan efektif dan efisien maka pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan secara maksimal.

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

1. Pelaksanaan Pengamanan Hukum dalam Pengelolaan Tanah Pemerintah Daerah

Upaya pengamanan hukum terhadap tanah sebagai Barang Milik Daerah dilakukan dengan melaksanakan pendaftaran Hak Pakai atas nama Pemerintah Kota Padang ke Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang, yang tertampung pada Dokumen Pelaksanaan Anggaran Dinas Pertanahan Kota Padang, Kegiatan Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota,

¹⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Tabliq Nasution, Kepala Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Padang, pada tanggal 20 Juli 2023.

¹⁶ Endang Pratiwi, *Loc.cit.*

dengan *output* yang dihasilkan yaitu sejumlah berkas permohonan pensertifikatan Hak Pakai atas aset tanah Pemerintah Kota Padang. Tujuan dari kegiatan ini adalah memberikan kekuatan legalitas penguasaan dan penggunaan aset tanah Pemerintah Kota Padang berupa Sertipikat Hak Pakai Tanah.

Ruang lingkup pelaksanaan kegiatan pensertifikatan aset tanah Pemerintah Kota Padang yaitu : Aset tanah hasil pengadaan yang baru dilakukan oleh OPD se-Kota Padang; Aset tanah yang terdaftar pada KIB A OPD di Kota Padang yang belum bersertifikat dan memenuhi syarat serta diajukan oleh OPD Pengguna Barang yang melakukan pencatatan aset untuk disertifikatkan; Dokumen pengadaan tanah; Dokumen pendukung pelaksanaan pengadaan tanah; Dokumen perolehan tanah; Salinan sertipikat tanah; dan Dokumen lain yang berkaitan dengan kegiatan bidang pertanahan.

Sehingga Dinas Pertanahan menetapkan beberapa kriteria usulan pendaftaran aset tanah OPD yang dapat diterima dan diproses sebagai berikut¹⁷: Tanah dikuasai secara fisik oleh OPD pengguna; Tanah tersebut terdata dalam Kartu Inventaris Barang (KIB) A; Berasal dari perolehan yang sah; Memiliki dokumen perolehan (atau berupa salinan dokumen); Tidak dalam keadaan berperkara atau sengketa.

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

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

a. Fisik bidang tanah yang tidak dikuasai

Hal ini ditemukan pada saat melakukan pendaftaran tanah untuk lokasi Puskesmas Lubuk Kilangan. Yang mana diketahui bahwa tanah di lokasi tersebut merupakan tanah ulayat nagari setempat dan hanya dipinjam-pakaikan untuk pembangunan Puskesmas Lubuk Kilangan. Untuk menyelesaikan permasalahan ini kemudian disarankan kepada pengurus barang pada Dinas Kesehatan Kota Padang untuk melakukan penghapusan nomor register aset pada tanah tersebut karena bukan merupakan aset tanah Pemerintah Kota Padang.

b. Dokumen perolehan awal yang tidak ditemukan

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

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

¹⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Muhammad Arsyad, Kepala Bidang Ganti Kerugian dan Penatagunaan Tanah, Dinas Pertanahan Kota Padang pada tanggal 12 Juli 2023.

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

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

Dalam Hukum Keuangan Negara dikenal prinsip *Substance Over Form* yaitu substansi mengungguli formal. Merupakan prinsip yang dianut dalam pencatatan dan pengamanan Tanah Pemerintah. Tanah yang diduduki oleh kementerian/lembaga/daerah diakui sebagai Barang Milik Negara/Daerah meskipun belum mempunyai sertifikat. Apabila nanti terjadi sengketa hukum dengan pihak ketiga, tanah tersebut semata-mata tidak dapat segera dihapus dari daftar inventaris Barang Milik Negara/Daerah. “Pelepasan aset karena masalah hukum hanya dapat dilakukan jika tidak ada upaya hukum yang lainnya.”¹⁸

Namun walaupun Hukum Keuangan Negara mengakui adanya prinsip tersebut, pengamanan tanah berupa pendaftaran tanah atas nama Pemerintah Daerah tetap harus dilaksanakan sesuai dengan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan bahwa : “Barang Milik Negara / Daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat / Daerah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia / Pemerintah Daerah yang bersangkutan.” Tanah-tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Pusat disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia sedangkan tanah yang dikuasai oleh suatu Pemerintah Daerah disertifikatkan atas nama Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

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

Berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perubahan Kedua Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang Nomor 07/PD/1978 tentang Fatwa Perencanaan Lingkungan (*Advis Planning*) Dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Padang, bahwa pada saat mengajukan izin pengkavelingan tanah, pihak pengembang perumahan telah menyetujui bahwa untuk tanah diatas 1.000 m², 70 % tanah akan dikembalikan dalam bentuk kaveling-kaveling tanah yang siap untuk dibangun, sementara 30 % lainnya akan dikuasai oleh Pemerintah Kota Padang melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang untuk diinventarisir menjadi tanah fasilitas umum dan/atau tanah fasilitas sosial. Kemudian diarahkan kepada Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kota Padang untuk penyediaan prasarana, sarana

¹⁸ Sidik, Paundra. Amankan Tanah Negara, Pemerintah Terapkan *Substance Over Form*, *Indonesia Treasury Review : Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik* Vol. 8 No. 2, 2023, hlm. 153.

dan utilitasnya.¹⁹ Idealnya, setelah pihak pengembang melakukan pelepasan hak atas tanah tersebut dihadapan Kepala Kantor Pertanahan (ATR/BPN) Kota Padang maka dokumen tersebut segera dicatatkan dalam Kartu Inventaris Barang milik Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang sebagai bentuk pengamanan administratif dan kemudian dimohonkan pendaftaran tanahnya melalui Dinas Pertanahan Kota Padang agar tanah fasilitas umum dan/atau tanah fasilitas sosial tersebut dapat diamankan secara hukum. Kemudian segera setelahnya pihak Bidang Pengelolaan Barang Milik Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah memasang tanda kepemilikan Pemerintah Kota Padang diatas tanah tersebut sebagai bentuk pengamanan fisik. Namun tidak jarang ditemui fakta di lapangan, tanah fasilitas umum dan/atau tanah fasilitas sosial tidak dapat dikuasai secara fisik oleh Pemerintah Kota Padang.

Sebagaimana teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Utrecht, bentuk dari penguasaan Tanah Pemerintah ini salah satunya berupa pengamanan terhadap tanah tersebut sehingga mendapatkan kepastian hukum terkait penguasaan dan penggunaan aset tanah Pemerintah Daerah serta agar terhindar dari sengketa dan penyerobotan penguasaan aset tanah daerah oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Selain itu dengan telah dilakukannya pendaftaran tanah atas nama Pemerintah Kota Padang juga dapat memaksimalkan penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut, bahkan bukan tidak mungkin dapat menghasilkan nilai ekonomis dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Kota Padang.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, dengan meninjau dari ketentuan – ketentuan yang berlaku dengan prakteknya di lapangan, dapat penulis simpulkan bahwa : 1. Pelaksanaan penguasaan dan pengelolaan tanah sebagai Barang Milik Daerah oleh Pemerintah Daerah, mulai dari tahapan perencanaan kebutuhan, proses pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, pemindahtanganan, pengawasan dan pengendalian hingga ke penghapusan hendaknya dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah. 2. Penguasaan tanah Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Kota Padang serta upaya pengamanan terhadap Barang Milik Daerah berupa tanah telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan – ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah sehingga diharapkan pelaksanaan pengelolaan aset tanah di Kota Padang dapat meningkatkan performa Pemerintah Kota Padang. 3. Terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi dalam upaya pengamanan hukum terhadap aset tanah Pemerintah Kota Padang, namun yang dirasa sangat berpengaruh pada rendahnya jumlah aset tanah Pemerintah Kota Padang yang bersertifikat adalah adanya semacam pemikiran oleh para pemangku kebijakan pada masa dulu yang beranggapan bahwa dengan telah dilakukannya pembayaran ganti kerugian atas tanah maupun telah dilakukannya serah terima aset tanah maka proses perolehan tanah tersebut dianggap telah selesai.

REFERENSI

- Admin, “Kewarganegaraan Ganda Bagi WNI dibawah 18 Tahun”, <https://kemlu.go.id>
- Admin, “Barang Milik Daerah”, <https://jdih.padang.go.id>
- Admin, “Gambaran Umum Kota Padang”, <https://padang.go.id>
- Bernard Arief Sidharta, 2017, *Ilmu Hukum Indonesia*, Unpar Press, Bandung.
- Endang Pratiwi, Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum?, *Jurnal Konstitusi Vol. 19, No.2*, 2022.

¹⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Miradiningsih, Kepala Bidang Penataan Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang, pada tanggal 4 Agustus 2023.

- Erna Sri Wibawanti, 2013, *Hak Atas Tanah dan Peralihannya*, Liberty, Yogyakarta.
- Hengki Andora, “Penguasaan dan Pengelolaan Tanah oleh Instansi Pemerintah (Interaksi Hukum Pertanahan dan Hukum Keuangan Negara dalam Sistem Hukum Indonesia)”, Disertasi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2019.
- Sidik, Paundra. Amankan Tanah Negara, Pemerintah Terapkan *Substance Over Form*, *Indonesia Treasury Review : Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik Vol. 8 No. 2*, 2023.
- Soejono dan Abdurrahman, 1998, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik, Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sumardjono, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah*, Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Untung Dwi Hananto, “Asas Desentralisasi dan Tugas Pembantuan Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 40 No. 2*, 2015.
- Urip Santoso, 2013, “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penguasaan Atas Tanah”, *Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 1*, 2012.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman di Daerah
- Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Padang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Fatwa Perencanaan Lingkungan (*Advis Planning*) Dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Padang
- Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 10 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.
- Peraturan Wali Kota Padang Nomor 89 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.
- Peraturan Wali Kota Padang Nomor 54 Tahun 2017 tentang Keterangan Rencana Kota
- Peraturan Wali Kota Padang Nomor 77 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pertanahan.